حسن طارق

دستورانية ما بعد انفجارات ٢٠١١

قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر



المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

هذا الكتاب

يعالج هذا الكتاب التجربة الدستورانية المغربية من خلال استحضار التجربتين التونسية والمصرية لتمثل التحولات الدستورية بعد عام 2011، وقيم الدستورانية وفكرة الدستور الأصلية باعتبارها وثيقة لتقييد السلطة، وإن شكلت هذه التحولات محاولة لتجاوز الإطار الدستوري لزمن السلطة العربية. والمقصود بالدستورانية هنا تلك المنظومة من الآليات التي تتيح ميلاد نسق فاعل من القيود التي تهم ممارسة الحكم، من حيث توزيع السلطات أم قواعد المنافسة أم المسؤولية السياسية للحكومة. فما هي دلالات الانتقال الدستوري في بلدان "الربيع العربي"، وإلى أي حد يمكن إعادة تعريف الدساتير، في ضوء تحولات 2011، باعتبارها نصوصًا لتقييد السلطة وحماية الحرية، وهل جرى الانتقال مع هذه الدساتير إلى حالة دستورانية جديدة؟

حسن طارق

باحث قانوني مغربي، يحمل شهادة الدكتوراه في القانون العام. عضو في لجنة العدل والتشريع في مجلس النواب وعضو المكتب التنفيذي للجمعية المغربية للعلوم السياسية. صدر له: **في السياسة المغربية: مواقف ومحكيات** (2011)؛ و**المجتمع المغربي وسؤال المواطنة والديمقراطية والسياسة** (2010)؛ و**الشباب والسياسة والانتقال الديمقراطي** (2007).



المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

السعر: 12 دولارًا



ISBN 978-614-445-096-3

دستورانية ما بعد انفجارات 2011

قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر

دستورانية ما بعد انفجارات 2011
قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر

حسن طارق



الفهرسة في أثناء النشر - إعداد المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

طارق، حسن

دستورانية ما بعد انفجارات 2011: قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر/ حسن طارق.

328 ص. ؛ 24 سم.

يشتمل على بيليوغرافية (ص. 307-316) وفهرس عام.

ISBN 978-614-445-096-3

1. القانون الدستوري - المغرب. 2. القانون الدستوري - تونس. 3. القانون الدستوري - مصر. 4. المغرب - الدستور. 5. تونس - الدستور. 6. مصر - الدستور. 7. الدساتير - تعديلات - البلدان العربية - الثورات. 8. البلدان العربية - أحوال سياسية - القرن 21. 9. البلدان العربية - الهيئات التشريعية - القرن 21. 10. الرقابة البرلمانية. 11. الدساتير - البلدان العربية. أ. العنوان.

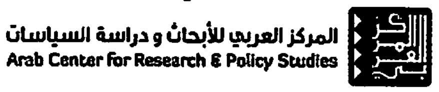
342.56

العنوان بالإنكليزية

Post 2011 Constitutionalism
A Reading of Moroccan, Tunisian and Egyptian Experiences

by Hasan Tareq

الناشر



شارع رقم: 826 منطقة 66
المنطقة الدبلوماسية الدفنة، ص. ب: 10277 الدوحة قطر
هاتف: 44199777 00974 فاكس: 44831651 00974

جادة الجنرال فؤاد شهاب شارع سليم تقلا بناية الصيفي 174
ص. ب: 4965 11 رياض الصلح بيروت 2180 1107 لبنان
هاتف: 8 991837 1 00961 فاكس: 1991839 00961
البريد الإلكتروني: beirutoffice@dohainstitute.org
الموقع الإلكتروني: www.dohainstitute.org

الطبعة الأولى
بيروت، حزيران/ يونيو 2016

المحتويات

القسم الثالث
دستورانية مابعد الثورات في تونس ومصر

مقدمة

لم تبرز الملامح النهائية للجمهورية الثانية في تونس أو ليبيا أو اليمن، أو حتى في مصر التي دُشنت فيها حتى الآن وثيقتان دستوريتان، على الرغم من مرور أكثر من ثلاثة أعوام على حوادث «الربيع العربي»(*).

لا شك في أن خصوصية الحالة الثورية العربية، من حيث غياب الطابع الأيديولوجي والتنظيم الثوري «المركزي»، أثّرت في تعقد مسارات الدسترة وفي صعوبة إيجاد نماذج تفسيرية مطابقة تعتمد على الفرضيات التي تقدمها المعرفة العلمية المتعلقة بالمسألة الدستورية في لحظات التحوّل إلى الديمقراطية. برز هذا التعقد في الأيام الأولى التي تلت الثورات، مع إشكاليات تدبير التحوّل الدستوري، في ظل الشرعية الثورية الطارئة، ثم توازيًا مع النقاش المتوتر الذي تناول ترتيب أجندات المرحلة الجديدة، والذي اتخذ صيغة جدل تأسيسي وتمثيلي من خلال السؤال: أيهما أولًا... إجراء الانتخابات أم صوغ الدستور؟

أدى الاستقطاب السياسي الحاد بين القوى والفاعلين في الدولة والمجتمع بعد الثورات إلى توق شديد إلى الدستور، فتوالت الإعلانات الدستورية، أو حتى موجات الدسترة التي واكبت التحولات الكبرى التي شهدتها دول «الربيع العربي». فمن حيث الشكل، لا تعد إعادة الاعتبار إلى السلطة التأسيسية المنتخبة في صوغ الدستور قاعدةً عامة لهذا المسار؛ إذ عرفت الحالة المصرية بعد 30 حزيران/ يونيو 2013 منحى مغايرًا. أما من حيث المضمون، فإن «انفجار» قضية الهوية، باعتبارها أثرًا مباشرًا لسقوط الأنظمة السلطوية، كان أول اختبار صعب

(*) حين تأليف هذا الكتاب طبعًا لا حين نشره.

واجهه كتّاب الدساتير، حيث انطلق النقاش الاستقطابي في شأن محددات الانتماء الوطني، وطبيعة الدولة، ومسألة الدولة المدنية، وموقع الشريعة الإسلامية في صناعة القانون. وبدا أن التوافقات التي جرى التوصل إليها على عجل في ميادين «الربيع» بين الإسلاميين والعلمانيين كانت أكثر هشاشة مما تصورنا في البداية.

جعلت مرجعيات الحراك الثوري، وقوة الحضور المجتمعي التي طبعت الفعل السياسي في فورة ما بعد 2011، صوغ الدساتير ينحو منحى الأجيال الجديدة من دساتير الحقوق والمشاركة المدنية. كما جعل اختلاط المطالب السياسية بأصوات الاحتجاج الاجتماعي مساراتِ الدسترة تُعنى أكثر بالسياسات العامة، وتعود أكثر إلى الدساتير/ البرامج نفسها.

أما من حيث الديمقراطية، فعرفت نقاشات هندسة السلطات - على العكس مما كان متوقعًا - انتصارًا واضحًا للاختيار الذي راهن على تصحيح «الرئاسوية» وتقليم مظاهرها «السلطوية»، مقابل انحسارٍ بيّن للدعوات البرلمانية. ففي لحظات كثيرة، قدمت مزايا النظام الرئاسي المُعَقلن، أو حتى شبه الرئاسي، ضمانة مؤسساتية لتجنب مخاطر الانزلاق «الممكن» (الذي ربما ينجم عن الاختيار البرلماني) من حالة الدولة الاستبدادية إلى حالة الدولة الفاشلة.

إذا كانت هذه التعميمات لا تعني وجود فروق جوهرية بين التجربتين المصرية والتونسية، أو بين باقي التجارب الأخرى، أو حتى بين دستوري مصر لعامي 2012 و2014، فإن مسارات الدسترة واكبت انهيار المثالية الدستورية المليئة برومانسية الثورة، وحرارة الساحات العامة، التي تعد الدساتير وثائق تأسيسية وعقودًا اجتماعية تطبع اللحظات الكبرى لتحول الأمم، وانتصار فكرة الدساتير «التكتيكية» التي هي ترجمة آنية لموازين القوى المتصارعة من أجل السلطة في المرحلة المعقدة لما بعد اليوم الأول للثورة.

نركز في الإشكالية التي نعالجها في هذا الكتاب على الحالة المغربية، ونستحضر التجربتين التونسية والمصرية لتمثل التحولات الدستورية بعد عام 2011 وقيم الدستورانية وفكرة الدستور الأصلية كوثيقة لتقييد السلطة، وإن شكلت هذه التحولات محاولة لتجاوز الإطار الدستوري لزمن السلطوية العربية.

ما نقصده بالدستورانية هو تلك المنظومة من الآليات التي تتيح ميلاد نسق فاعل من القيود التي تهم ممارسة الحكم، أكان ذلك من خلال توزيع السلطات، أم قواعد المنافسة، أم المسؤولية السياسية للحكومة. ولا شك في أنّ ذلك يجعل مقاربتنا قائمة على التفكير في النصوص الدستورية المنتجة في سياق ما بعد انفجارات 2011، في ضوء مقارنتها بمبادئ الدستورانية الغربية المرتبطة بسمو الدستور وبوظيفته الأصلية في تقييد السلطة، وتحديد مساحات اشتغال المؤسسات الدستورية، ولا سيما أن السلطوية العربية نجحت في إيجاد «دساتير بلا دستورانية»، أي دساتير على هامش السلطة، بدلًا من أن تكون ميثاقًا لتنظيمها ومقتضياتٍ لكبحها.

فعلت السلطوية العربية بالدساتير ما تفعله عادة الأنظمة السلطوية بالقانون، أي تريده خادمًا طيّعًا لأهدافها السياسية، ولا تقبل به سيدًا أبدًا، لأن سيادة القانون تتنافى وطبيعة هذه الأنظمة. فالدولة تحرص على أن تكون دولة قانونية من دون أن تتحول إلى دولة قانون، وتضم عددًا من المؤسسات من دون أن تصبح دولة مؤسسات.

لم تخرج السلطة، في حالات السلطوية العربية، من بنود الدستور كي تكن له الاحترام اللازم، فهي سابقة على الدستور نفسه وأسمى منه، وفقًا لأيديولوجيتها التأسيسية، وهي وليدة شرعية التاريخ البعيد، أو تعبير عن إرادة الله في أرضه، أو ترجمة لفكرة الثورة «المجيدة» ولتنظيمها الحزبي العتيد. لذلك، فبدلًا من أن تكون الدولة محكومة بالدستور، كان ثمة أنظمة سياسية سلطوية تحكم بالدستور، علاوة على باقي آليات الضبط الأمني والتوزيع الريعي.

بقيت السلطوية العربية ترمي بوثائق الدستور - التي لم تستغن عنها تأثيثًا للواجهة الليبرالية المزعومة - إلى ظلال الهامش السياسي، محوّلة إياها إلى شبه مجاز، ومعرضة تطبيقها لنزعة تقريبية محكومة بالتقدير السياسي للحاكمين، لذلك كانت مجرد نصوص للاستئناس؛ فلا بأس فيه الاستناد إلى فصولها إذا كان في ذلك مصلحة للسلطة، ولا بأس فيه الالتفاف والتحايل عليها، بممكنات الهندسة القانونية كلها، إن بإصدار قوانين ولوائح تفرغ المبادئ الدستورية من مضمونها وجوهرها، أو بإيجاد مساحات من الاستثناءات التي تكاد تخنق القواعد الأصلية

لتتحول إلى قاعدة عامة، عندما لا يمكنها ضمان اصطفاف الدستور إلى جانبها. وحين تعجز عن تسفيهه بقوانين مشوّهة، أو بتعطيله حتى مرور المرحلة الطارئة/ الدائمة، تعمد إلى انتهاكه وخرقه بلا أدنى هاجس أخلاقي.

ما يمكن تقديمه، كفرضية أساس لهذا العمل، هو اعتبار أن هذه التحولات الدستورية لا تمثل قطيعة حاسمة على مستوى الإقرار بروح الدستورانية، وترسيخ مسألة سمو الوثيقة الدستورية المقيدة للسلطة، على الرغم من أهميتها في مسار البناء الديمقراطي. لذا، ترتبط هذه الفرضية بسياقي الثورة والإصلاح؛ إذ لا تنطبق على الحالة المغربية التي تميزت بمنطق الاستمرارية فحسب، بل تنطبق أيضًا على باقي تجارب التحول الدستوري الذي انطلق من حالات ثورية واضحة.

على الرغم من أن التجربة الدستورية المغربية منخرطة في إطارٍ سياسيٍ مختلف، حيث قامت - بقدر تفاعلها مع «الربيع العربي» - على مقاربة تنتصر لمبدأ الإصلاح في ظل الاستمرارية، فإن هذا لم يُعفِ الدستور المغربي من آثار موجة دستورانية «الربيع العربي»؛ فدستور 2011 حالة مدرسية لما يمكن تسميته «دستورًا للسياسات العامة»، حيث تجاوب النص القانوني الأسمى مع سياقه الاحتجاجي، ومع فورة الطلب الاجتماعي الذي تسارع مع حركة 20 فبراير، الأمر الذي أعاد صوغ الدستور بقوة إلى تبني نفسٍ برنـامجيٍ طبع أجيالًا قديمة من الدساتير الغربية.

من جهة أخرى، تشترك الوثيقة الدستورية المغربية مع دساتير ما بعد 2011، في اعتمادها السلطة التنفيذية موضوعًا رئيسًا للإصلاح، وفي انفتاحها على نماذج دساتير الأجيال الجديدة، أي دساتير صكوك الحقوق والمشاركة والمواطنة والمدنية، ثم في سطوة النقاش في شأن الهوية إبان صوغها.

شكل سياق تبلور دستور 2011 انعطافًا حاسمًا في مسار «الأنموذج المغربي للإصلاح» الذي تكرس منذ بداية الألفية الثالثة. وهذا أنموذجٌ تأسس على نجاح الدولة في تحويل النقاش من الإطار الماكرو سياسي إلى إطارات جزئية: القضاء، الجهوية، التنمية البشرية، حقوق الإنسان... إلخ، ثم الانطلاق من خطاب الإصلاح بوصفه مرجعية واضحة للسياسات العمومية، مع الحرص على منحه أبعادًا أكثر

تقنية وأقل تسيسًا؛ إذ يُختزل إلى ما يسمى «الحكامة»، ما جعل خيار التحديث ينتصر على خيار الديمقراطية.

وأخيرًا، ارتكز هذا الأنموذج على تحكم الدولة في أجندة الإصلاح من خلال «تأميمها» أيديولوجيا الإصلاح التي أصبحت جزءًا من المشترك العمومي؛ الأمر الذي كسر احتكار الحقل الحزبي لإنتاج مطالب الإصلاح، وخصوصًا مع قدرة الدولة على بلورة مرجعيات حديثة للإصلاح (تقرير الإنصاف والمصالحة، تقرير الخمسينية... إلخ)، بل ونجاحها في عملية «اختصار دورة المطالب»، حيث لم تبقَ الدولة أسيرة مطالب المجتمع والأحزاب بقدر ما أوجدت آليات مؤسسية وموضوعاتية لإنتاج المطالب والتوصيات وتشغيل «التغذية الذاتية» للنظام السياسي.

لكن تبينت محدودية هذا الأنموذج مع ظهور آثار الحراك الإقليمي الذي انطلق في عام 2011، وشكلت دينامية حركة 20 فبراير امتداده المغربي، ولا سيما باعتبارها مطلبًا مكثفًا على السياسة وعلى الإصلاح الدستوري الشامل، وبقراءتها لحظةً حاملةً معادلةً جديدة للإصلاح السياسي والدستوري؛ إنها معادلة تتجاوز «المحاورة الثنائية» التي ظلت تطبع ملف الإصلاحات المؤسساتية، بين الأحزاب والدولة، الأمر الذي يطرح السؤال عن حدود التحولات العميقة في النسيج الاجتماعي، وإن كانت توحي بميلاد ما يسميه بعض الباحثين «مجتمع المواطنين» القادر على التعبير الذاتي عن مطالبه من دون الحاجة إلى المرور الحتمي عبر الوساطات «التقليدية»، خصوصًا مع توافر إمكانات ولوجٍ سهل إلى «الفضاء العمومي».

لا يرتبط سياق دستور 2011 بعودة الإشكالية الدستورية إلى الواجهة كعقدة مركزية لأي إصلاح، وبالحاجة إلى إصلاح «السياسة» و«المؤسسات» فحسب، بل يرتبط أيضًا بالعمق المجتمعي الذي انطلقت منه المطالب الدستورية، وبدور الشارع في احتضان هذه المطالب، ثم باتساع غير مسبوق لدائرة الحوار العمومي في شأن قضايا الدستور.

لا شك في أن هذه الشروط التاريخية التي أطرت مسلسل بلورة دستور تموز/ يوليو 2011، انعكست بالضرورة على طبيعة هذه الوثيقة. فعمق المطالب

الدستورية، والطريقة التي قُدمت بها، والخلفية الإقليمية الضاغطة، أمور نقلت موضوع الإصلاح الدستوري ومضمونه من دائرة ضبط التوازن بين البرلمان والحكومة إلى دائرة أكثر أهمية، تنطوي على توزيع السلطات داخل السلطة التنفيذية. من جهة أخرى، أدى انفتاح الحوار العمومي في شأن المراجعة الدستورية على المجتمع المدني والحركة الجمعوية إلى صوغ دستور ليست السلطة والمؤسسات هاجسه الوحيد، بقدر ما يجسد دستورًا للمواطنة والحقوق.

نقترح في هذا الكتاب فتح مسالك أولية لقراءة وثيقة 2011 كدستور للسياسات العمومية، منطلقين من كون السياسات العامة من مخرجات النظام الدستوري، وجزءًا من الأجوبة اليومية للنظام السياسي، ودليلًا على مشروعيته.

إن التفكير في مقاربة «قانون دستوري للسياسات العامة» يدفعنا إلى أن نتساءل عن قابلية الوثيقة الدستورية للتوصيف، كوثيقة مرجعية من الناحية القيمية والتوجيهية والمعيارية للسياسات العامة، وعن مدى الأثر الذي قد تحدثه هذه الوثيقة في تقاليد هندسة السياسات العامة المتميزة بالهيمنة «التكنو - إدارية»، فضلًا عن دراسة الدستور كمجموعة مساطر وآليات لضبط مسار إنتاج السياسات العامة وتنفيذها وتقويمها، ودور المؤسسات الدستورية والمواطنين في ذلك، في ظل التحول من خطاب «تغيير الدستور» الى خطاب «التغيير بالدستور».

على الرغم من قصر التجربة الدستورية الحالية، فإنها تبقى من دون منازع التجربة الأكثر تميزًا بتضخم الحديث عن «التأويل»؛ إذ لا يكاد يُذكر دستور 2011 إلا مقترنًا بالحاجة إلى «التأويل الديمقراطي»، أكان في خطابات الأحزاب أم في الصحافة أم المجتمع المدني، بل حتى داخل الخطاب السياسي للمؤسسة الملكية، حيث سبق لخطاب ملكي أن أكد ضرورة اعتماد التأويل الديمقراطي للدستور.

في الواقع، يبين «فحص» الوثيقة الدستورية «قابليتها» القانونية والسياسية لتأويلات متباينة، لا لأسباب لها علاقة بالصياغة والشكل، لكن لقيام النص الدستوري على جملة «توترات» مهيكلة تفتح الباب موضوعيًا أمام إمكانات تأويلية متعددة.

تتعلق هذه التوترات بتعايش/ تنازع المنطقين الرئاسي والبرلماني داخل

هندسة توزيع السلطات في الدستور، ثم بتعايش/تنازع النمطين التمثيلي والتشاركي في تصور هذا الدستور لفكرة الديمقراطية، ثم بتعايش/ تنازع مرجعيتي الهوية والمواطنة في البناء القيمي الذي تقترحه وثيقة 29 تموز/ يوليو 2011، من دون أن نغفل ما يمكن اعتباره توترًا «مزمنًا» للدستورانية المغربية كلها، من خلال بحث مدى احتفاظ التجربة الدستورية الحالية بإشكاليتي السمو والازدواجية؛ الإشكاليتان اللتان طبعتا مسار الحياة السياسية والدستورية في المغرب، ولا سيما منذ بداية الثمانينيات.

إذا اعتزمنا الاشتغال على دستور 2011، من زاوية اعتباره دستورًا للسياسات العامة، والتساؤل عن الأثر الذي قد يحدثه هذا النص القانوني على تقاليد هندسة هذه السياسات وصوغها وتقويمها والتأثير فيها، فإن القراءة التي نقترحها لهذه الوثيقة في هذا العمل، تنطلق من رصد الآثار السياسية لهذه التوترات؛ فإذا كان التوتر «الأصلي» للدستورانية المغربية يرتبط بالعلاقة بين دستور مكتوب ودستور ضمني «أسمى»، فمن المهم الوقوف على جواب دستور 2011 عن إشكالية الازدواجية، وآثارها على مبدأ الشرعية والسمو، الأمر الذي سيوضح مدى تجاوز حالة التطبيق التقريبي للدساتير، التي تصبح مجرد نص للاستئناس بحسب التقديرات السياسية للفاعلين.

جعلت الهندسة الدستورية، بطابعها شبه الرئاسي وبنزوعها البرلماني، البعدين الرئاسي والبرلماني حاضرين في توازنات العلاقة بين المؤسسات والسلطات، ما يؤدي عمليًا إلى تصور توتر سياسي مهيكل للعلاقة داخل السلطة التنفيذية بين المؤسسة الملكية والحكومة، ولا شك في أن التباسات المجال المشترك بينهما ستعمل على تغذيته.

من جهة أخرى، أكد توالي وقائع سياسية عدة أن حضور مظاهر الديمقراطية التشاركية، إلى جانب البعد التمثيلي، أنتج أثره المباشر في صوغ علاقة متوترة بين مؤسسات «التمثيل» وهيئات الحكامة الجيدة. أما في مجال المرجعية الفكرية للوثيقة الدستورية، فلا شك في أن تجاذب خطاب الكونية وحقوق الإنسان مع خطاب الهوية والخصوصية والثوابت، سيعرض الممارسة لتوترات قيمية مؤكدة.

لن يستقيم الحديث عن التوترات المهيكلة للدستور من دون الإشارة إلى توتر «الممارسة» الذي يحدثه تفعيل نصوص الدستور التي تنتجها تأويلات القضاء الدستوري لهذه النصوص وتمثلات الفاعلين واستراتيجيات تعاملهم معها. كما لا شك في أن رصد تحولات «الفكرة البرلمانية» يصلح مؤشرًا محددًا لقراءة مسار «تنزيل» الدستور في علاقة بمتطلبات التحول الديمقراطي الذي قدمه الخطاب السائد في شأن دستور 2011، بوصفه إحدى غاياته الكبرى.

كيف يمكن، إذًا، تحليل الدستور المغربي كنص مطبوع بسياق دستورانية «الربيع العربي» من خلال قراءته أولًا كدستور للسياسات العامة، ومن ثم كوثيقة حاملة لتوتراتها المهيكلة؟ وكيف يمكن التعامل معه من جهة كجواب عن إشكالية «السياسات العامة»، ومن جهة أخرى كجواب عن إشكاليات «السياسة»؟

نطرح في هذا الكتاب بعض الأسئلة عن مآلات الدولة الوطنية في ضوء حوادث 2011، ونقترح تفكيك دستورانية «الربيع» من خلال التفكير في الأجوبة التي قدمتها دساتير ما بعد الثورات في تونس ومصر، عن مسألة الهوية وقضايا الدولة المدنية ومحددات الانتماء الجماعي، وموضوع نظام الحكم وإشكالية توزيع السلطات، ومسألة السياسات القادرة على مواجهة انفجار الطلب الاجتماعي المتزايد، ثم عن إشكاليات الحرية وحقوق الإنسان. إذ سيتيح لنا هذا التفكيك إعادة تركيب دستورانية «الربيع»، وفق أربعة دساتير متجاورة ومتداخلة: دستور الهوية، دستور السلطات، دستور الحقوق، ودستور السياسات.

لنطرح في العمق سؤال دلالات الانتقال الدستوري في بلدان «الربيع العربي»، ومدى استيعاب دساتير ما بعد الثورات للدستورانية الغربية، والى أي حد يمكننا أن نعيد في ضوء تحولات 2011 تعريف الدساتير كنصوص لتقييد السلطة ولحماية الحرية، وهل ستكون جديرة هذه المرة باسمها، حاملة معناها الكامل وفكرتها الأصلية، أم ستظل مجرد مجازٍ قانوني ونصوص للتطبيق التقريبي الخاضع لمزاج الحاكم، مجردةً من هيبة السمو والعلوية تجاه السلطات... السلطات كلها؟ وفي النهاية... هل انتقلنا مع هذه الدساتير إلى حالة دستورانية جديدة؟

القسم الأول

دستور 2011
وهاجس السياسات العامة في المغرب

قبل التطرق إلى الإمكانات التي تسمح بقراءة دستور 2011 كدستور للسياسات العامة، نقترح تقديمًا أوليًا له يعتمد في منطلقاته وتوجهاته الكبرى على مستوى التوازن بين السلطات وتكريس الحقوق. هكذا يمكن تكثيف المنطلقات الأساسية التي تحكمت في الهندسة الدستورية لوثيقة 2011 في النقاط الآتية:

- الإقرار الدستوري بالديمقراطية كثابت لا يقبل مراجعة؛ إذ فضلًا عن المقتضيات المتعلقة بالدين الإسلامي وبالنظام الملكي، اعتبر الاختيار الديمقراطي والمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية اختيارًا لا رجعة فيه.

- إضافة الطابع البرلماني لتوصيف نظام الحكم في المغرب الذي أصبح ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية، كترجمة للفكرة العامة التي حكمت صوغ الدستور، المتمثلة في تعزيز التأويل البرلماني للنظام السياسي من خلال تكريس أقوى لقضية المسؤولية السياسية وربط السلطة بالمحاسبة وربط القرار السياسي بصناديق الاقتراع.

- الحسم الدستوري لإشكالية مصدر السلطة؛ إذ إن السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها، مع ربط التمثيل بالاقتراع الحر والنزيه والمنظم، ما يعني إعادة تعريف البرلمان كمؤسسة لا تنازعها أي سلطة في وظيفة التمثيل السياسي للأمة، ولا سيما مع إعادة تعريف وظيفة الملك كممثل أسمى للدولة.

- اعتبار الهوية المغربية الوطنية موحدة بانصهار مكوناتها الأساسية: العربية الإسلامية والأمازيغية والصحراوية الحسانية، الغنية بروافدها المتعددة مع الاعتراف بالأمازيغية لغة رسمية للدولة والتزام الدولة صون الحسانية والعمل على انسجام السياسة اللغوية والثقافية والوطنية.

- ترقية وظيفة الحزب السياسي من مجرد مساهم في تأطير المواطنين، بمعية الجماعات المحلية والغرف المهنية والنقابات، إلى مؤسسات تعمل على التأطير والتكوين السياسي، وتعزيز انخراط المواطنين في الحياة السياسية والوطنية وتدبير الشأن العام، والتعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، مع الاعتراف الدستوري ببعض المبادئ الأساسية لحرية الأحزاب، وضمانات عملها، مثل التشديد على التدبير الديمقراطي لتنظيمها الداخلي، وعلى أنه لا يمكن حلها إلا من خلال القضاء، مع تطوير قانون الأحزاب إلى قانون تنظيمي.

- تكريس مبدأ سمو الاتفاقات الدولية التي وافق عليها المغرب على التشريعات الوطنية، وحماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئة.

تتعلق التوجهات الكبرى للدستور بإقرار ما يمكن اعتباره وثيقة حقوق، وإعادة تحديد سلطات المؤسسة الملكية، وتقوية صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية، ثم التأسيس لنظام سياسي ببعد تشاركي. هكذا، تعد فكرة حقوق الإنسان فكرة مهيكلة لدستور 2011 كلّه، انطلاقًا من الاختيارات الكبرى الواردة في تصديره وفي أبوابه، والمقتضيات المتعلقة بالمؤسسات كلها.

انخرطت هذه الوثيقة عمليًا في إطار جيل دساتير الحقوق التي تفصل في مسألة الحقوق، بالقدر الذي تنظم فيها السلطات؛ إذ خُصص باب كامل (الباب الثاني) للحريات والحقوق الأساسية. تضمن هذا الباب 21 فصلًا تعزز مبدأ المناصفة والمساواة، والحق في الحياة والسلامة الشخصية، وتجريم التعذيب وقرينة البراءة، والحق في محاكمة عادلة، وحرية الفكر والرأي والتعبير والصحافة، والحق في الوصول إلى المعلومات، وحريات الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي وتأسيس الجمعيات والانتماء النقابي والسياسي، وحق الإضراب، وحق التصويت والترشيح للانتخابات. كما أُفرد فصل خاص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية (الصحة، الحماية الاجتماعية، التعليم، السكن، الشغل... إلخ)، مع تغيير «حاسم» في صوغٍ يربط بين استفادة المواطنين من هذه الحقوق وعمل

الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية(*) على استخدام الوسائل كلها لتحقيق ذلك، وبكثير من التدقيق نص الدستور على حقوق فئوية تهم الأسرة والشباب والمعوقين.

من جهة أخرى، يفصل دستور 2011 بوضوح بين صفتي أمير المؤمنين والرئيس الدستوري للدولة؛ إذ أصبح الملك بوصفه أميرًا للمؤمنين يرئس المجلس العلمي الأعلى، ويمارس اختصاصاته الدينية المتعلقة بهذه الصفة الحصرية، بمقتضى ظهائر (مراسيم ملكية). فتحديد اختصاصات إمارة المؤمنين في الصلاحيات الدينية، وحصرها في منطوق الفصل 41، يعني أن صفة أمير المؤمنين لن يكون في إمكانها السماح للمؤسسة المَلَكية بالحلول محل البرلمان في مجال التشريع، الأمر الذي من شأنه أن يجيب عن إشكالية الفصل 19 من الدساتير السابقة، وتعزيز مبدأ سمو الوثيقة الدستورية.

أما الفصل 42 فيتحدث عن اختصاصات رئيس الدولة وهو ممثلها الأسمى ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة والحكم الأسمى بين مؤسساتها، الذي يسهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صون الاختيار الديمقراطي وحقوق المواطنين والجماعات وحرياتهم، وعلى احترام المملكة للمواثيق الدولية.

تُمارس هذه الاختصاصات، ذات الطبيعة السيادية والتحكيمية، في حدود فصول الدستور، بمقتضى ظهائر. وتعزيزًا لفكرة المسؤولية، فإن الظهائر المتعلقة بالصلاحيات الدينية، وتعيين أعضاء بمجلس الوصاية، وتعيين رئيس الحكومة وإعفائه، وحل البرلمان أو أحد المجلسين، والموافقة على تعيين القضاة، وإعلان حالة الاستثناء، وتعيين ستة أعضاء في المحكمة الدستورية، وعرض مشروع مراجعة الدستور، لا توقّع بالعطف؛ الأمر الذي يعني أن الأصل توقيع رئيس الحكومة الظهائر بالعطف.

(*) الجماعات الترابية (Collectivité Territoriale) في الدستور المغربي، هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وأشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسيّر شؤونها بطريقة ديمقراطية، وتنتخب مجالسها بالاقتراع العام المباشر.

تقدم الهندسة الدستورية توزيعًا للاختصاصات الملكية كالآتي:

- اختصاصات دينية مرتبطة بإمارة المؤمنين.
- اختصاصات سيادية متعلقة بالمجال العسكري والتمثيل الأسمى للدولة.
- اختصاصات تحكيمية.
- اختصاصات التوجيه الاستراتيجي وقضايا الأمن والخارجية.

إذا كانت الاختصاصات الدينية تدخل في المجال المخصص للمؤسسة الملكية، شأنها في ذلك شأن الاختصاصات السيادية، فإن الاختصاصات ذات العلاقة بالمجال التنفيذي، ومنها مجالات التدبير الأمني والخارجية، تدخل في باب المجال المشترك بين الملك والحكومة؛ وأصبحت هذه الاختصاصات تتمتع دستوريًا باختصاص تداولي في قضايا السياسة العامة للدولة، كما أصبح في إمكانها اقتراح المسؤولين على إدارة الأمن الداخلي والسفراء والولاة والعمال.

أما من حيث السلطة التشريعية، فعلى الرغم من استمرار نظام الثنائية، فإن التوجه العام للدستور يروم إعادة بناء توازن جديد بين المجلسين، في اتجاه منح أولوية واضحة لمجلس النواب في التشريع والرقابة من حيث الصلاحيات؛ إذ جرى توسيع مجال القانون بشكل ملحوظ، مع إضافة صلاحيات جديدة للبرلمان تتجلى في تقويم السياسات العمومية، وفي إلزام المؤسسات الوطنية وهيئات الحكامة والضبط تقديم تقارير سنوية تناقش أمام البرلمان. كما أصبحت المعارضة تتمتع بوضع خاص بحقوق واضحة، من خلال تخفيض عتبات التواقيع اللازمة للولوج إلى آليات الرقابة البرلمانية والإحالة على المحكمة الدستورية، فضلًا عن إقرار مقتضيات ترتبط بأخلاقيات العمل البرلماني عن طريق حصر الحصانة في الرأي السياسي ومنع الترحال السياسي.

أما على مستوى الحكومة، فيشير الدستور إلى أنها تمارس السلطة التنفيذية وتعمل تحت سلطة رئيسها الذي ما عاد مجرد زميل أول بين زملائه الوزراء، مكلف بمسؤولية التنسيق فحسب. وإذا كانت الإدارة توضع في تصرف الحكومة، طبقًا للدستور، فإنها أصبحت كذلك تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية. كما توضح قراءة الوثيقة الدستورية، إلى أبعد حد، أن

الحكومة مسؤولة في الأساس أمام مجلس النواب. فعلى الرغم من أن الملك يعين رئيس الحكومة، فإنه يفعل ذلك انسجامًا مع صناديق الاقتراع. وهو يعين الوزراء، لكن باقتراح من رئيس الحكومة. وأكثر من ذلك، فإن تعيين الملك الحكومة لا يجعلها منصّبة؛ إذ أصبحت صلاحية التنصيب من اختصاصات مجلس النواب عن طريق التصويت لنيل الثقة.

ثمة توجه آخر أقره دستور 2011، يرتبط بمحاولة منح النظام السياسي بُعدًا تشاركيًا، فاعتبر الفصل الأول منه أن من مقومات النظام الدستوري المغربي الديمقراطية والمواطنة والتشاركية، إضافة إلى فصل السلطات وربط المسؤولية بالمحاسبة. لذلك، فإلى جانب أدوات النظام التمثيلي وقنوات الأحزاب والانتخابات والمؤسسات التشريعية والجماعية، أصبح في إمكان المواطن المشاركة مباشرة في تدبير الشأن العام. وتتجلى الإرهاصات الأولى لهذه الفكرة التشاركية من خلال:

- دسترة وظيفة المجتمع المدني كمساهم في إعداد قرارات ومشروعات لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية.

- إنشاء السلطات العمومية هيئات التشاور من أجل إشراك الفاعلين الاجتماعيين، على اختلاف مشاربهم، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقويمها.

- إقرار المساهمة الممكنة للمواطنين في تقديم اقتراحات في مجال التشريع.

- دسترة تقنية عرائض المواطنين الموجهة إلى السلطات العمومية.

- إقرار آليات لمساهمة المواطنين في تدبير الشأن العام المحلي من خلال التشاور والحوار والمقاربة التشاركية والعرائض الموجهة إلى الجماعات الترابية.

- إقرار نظام حكامة مبني على شبكة من المؤسسات الوطنية المبنية على مرجعية قيمية تتعلق بمعايير جودة المرافق العمومية وشفافيتها ومسؤوليتها... هذه المؤسسات التي تعمل في مجالات حقوق الإنسان والجالية والمناصفة والنزاهة والشباب والأسرة والطفولة والعمل الجمعوي... إلخ، أصبحت خاضعة لتأويل المنطق البرلماني، حيث أصبح من اختصاصات السلطة التشريعية تحديد قواعد تأليفها وتنظيمها وتسييرها.

الفصل الأول

في دستور السياسات العامة

أولًا: السياسات العامة[1] في الحوار السابق لدستور 2011

شكل موضوع «السياسات العامة» جزءًا من اهتمامات الحوار العمومي الواسع الذي شهده المغرب بعد الخطاب الملكي في 9 آذار/ مارس 2011، من خلال انشغال عدد كبير من الأحزاب السياسية والجمعيات المدنية بتضمين مذكراتها المرسلة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور مقتضياتٍ تهم علاقة السياسات العامة بالوظيفة التنفيذية أو بوظيفة التشريع؛ إذ نجد مثلًا في مذكرة حزب التقدم والاشتراكية وجوب أن تتضمن صلاحيات مجلس الحكومة «تنفيذ وتتبع السياسات العمومية»، الأمر الذي نجده تقريبًا في مذكرة حزب الأصالة والمعاصرة التي اعتبرت أن «الحكومة مسؤولة عن وضع وتنفيذ السياسات العمومية».

أما في ما يتعلق بعلاقة السياسات العامة بالوظيفة التشريعية، فبدا واضحًا أن الاتجاه العام لاقتراحات الأحزاب والجمعيات الموجهة إلى اللجنة الاستشارية، تجلى في اقتراح وظيفة جديدة للبرلمان، تتمثل في تقويم السياسات العامة. فنقرأ في مذكرة الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية عن تصور هذا الحزب لوظيفة

---

(1) نستعمل هنا مصطلح «السياسات العامة» لأنه الأقرب إلى القارئ العربي، ونقصد به ما يسميه المعجم الدستوري المغربي بـ «السياسات العمومية» (Les Politiques Publiques)، في تمييز واضح من مصطلح آخر هو «السياسة العامة».

البرلمان وهو أن هذا الأخير يقوم «بالتشريع ومراقبة الأداء العمومي للحكومة والصناديق والوكالات والمؤسسات العمومية وكل المرافق التي تدير المال العام، كما يقوم بتقييم السياسات العمومية». وفي السياق نفسه، دعت مذكرة حزب العدالة والتنمية إلى توجيه البرلمان، من خلال لجانه، طلبات التدقيق بسياسات عمومية محددة.

تحضر وظيفة التقويم في هذه المذكرات في علاقتها بالمجلس الأعلى للحسابات. فمذكرة الأصالة والمعاصرة ربطت بين هذا المجلس والبرلمان عندما اعتبرت أن السياسات العمومية تقوم بناءً على تقارير المجلس الأعلى للحسابات، في حين نصت مذكرة حزب العدالة والتنمية على إمكان طلب البرلمان رأي هذا المجلس في قضية تهم المالية العمومية.

لم تختلف تصورات المجتمع المدني كثيرًا عما طرحته الأحزاب في ما يتعلق بالسياسات العامة؛ فعلى سبيل المثال، دعت جمعية الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان إلى تعزيز صلاحيات الحكومة وشرعيتها من خلال انبثاقها عن نتائج صناديق الاقتراع، ومنح رئيسها صلاحيات تنفيذية واسعة، وجعلها مسؤولة عن وضع السياسات العامة وتنفيذها. ونحا منتدى الحقيقة والإنصاف الاتجاه نفسه، وإن علّق الأمر بالوظيفة التشريعية، حيث رأى أن من واجب البرلمان مراقبة السياسات والأداء العمومي للحكومة في مجالات الداخلية والخارجية والدفاع والأمن، وكذا مراقبة الصناديق والوكالات والمؤسسات العامة والمرافق التي تدير المال العام، علاوة على تقويم السياسات العمومية. أما إحدى المنظمات النقابية (الفدرالية الديمقراطية للشغل)، فأكدت في مذكرتها ضرورة نص الدستور على إنشاء لجنة لتقويم السياسات العمومية في البرلمان، فيما دعا منتدى بدائل المغرب إلى دسترة مبدأ تقويم السياسات العمومية للدولة وللجماعات الترابية ومأسسته، وإيجاد آلية مستقلة للتقويم على مستوى البرلمان، يُعهد إليها تقويم هذه السياسات بطريقة دورية.

لا يمكن الحديث عن الاقتراحات المتعلقة بالمراجعة الدستورية، في علاقتها بموضوع «السياسات العامة»، من دون الإشارة إلى المذكرة المهمة

التي قدمتها الجمعية المغربية للتقييم إلى اللجنة الاستشارية المكلفة بالمراجعة الدستورية، في شأن دسترة تقويم السياسات العامة في المغرب[2]. انطلقت المذكرة من كون بلادنا مهيأة لتمارس عملية تقويم السياسات العمومية باستقلال تام. وإذا كان لهذه الممارسة عوامل مساعدة عدة في البنية المؤسساتية للمغرب، فإنها تحتاج، في المقابل، وإضافة إلى الإرادة السياسية، إلى عدد من التراكمات والموارد، وفي الأساس إلى دسترة وظيفة التقويم، الأمر الذي يعني إلزامية تقويم أي سياسة عمومية على مستوى النتائج والحدود والنجاح، وعرضها على الحوار العمومي، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر في التدبير الجيد للفعل العمومي وللموارد الميزانياتية. لكن الأثر الأهم سيكون شرعنة السياسات العمومية، حيث سيصبح الحاكمون مسؤولين سياسيًا عن أدائهم.

إذا كان مسلسل مأسسة تقويم السياسات العامة، الذي لا يزال في بداياته، بحاجة إلى ترجمة التوجه السياسي المعلن إلى إصلاحات وقوانين ومعايير مضبوطة، فإن ذلك يتوقف في الأساس على توفير الانسجام بين مختلف المبادرات المنبثقة عن بعض الإدارات والمؤسسات، وتحديد المهمات والصلاحيات الممنوحة لمختلف المتدخلين. هنا، ينبغي إنشاء هيئتين للتقويم: إحداهما في البرلمان، والثانية في رئاسة الحكومة، إضافة إلى جعل التقويم ممارسة عادية ومنتظمة في المجلس الأعلى للحسابات. وهكذا قدمت الجمعية المغربية للتقييم توصياتها في الشكل الآتي:

- دسترة مبدأ تقويم فاعلية الفعل العمومي للدولة وللجماعات الترابية وكفايتها وانسجامها.

- إنشاء هيئة تقويم في البرلمان، لتوفير قاعدة تقويمات مستقلة للسياسات العمومية وانسجامها.

- توضيح الأدوار المختلفة للمتدخلين ومهماتهم في مجال المراقبة

---

(2) ««Mémorandum pour la constitutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc,» Présenté à la Commission consultative chargée de la révision de la constitution du Royaume du Maroc (Discours Royal du 9 mars 2011),» Association Marocaine de l'évaluation (Rabat) (12 Avril 2011), <http://www.ame.ma/pdf/AME_Memorandum2011.pdf>.

والتقويم (المجلس الأعلى للحسابات، المفتشية العامة للمالية، المرصد الوطني للتنمية البشرية... إلخ)، وتنظيم وظيفة التقويم من خلال تمكين رئاسة الحكومة من بنية دائمة بين وزارية لتحليل السياسات العمومية وتقويمها، ودعم المجلس الأعلى للحسابات في مساعدته للبرلمان في مجال التقويم، وتمكين هذا المجلس من الآليات القانونية والتنظيمية والبشرية الكفيلة بتعزيز دوره في المتابعة والتقويم والتسيير المبني على النتائج.

ثانيًا: السياسات العامة موضوع المواطنة التشاركية

بحسب الوثيقة الدستورية الديمقراطية، المواطنة والتشاركية من الأسس التي يقوم عليها النظام الدستوري للمملكة المغربية؛ إذ تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشروعات لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في قرارات تفعيلها وتقويمها (الفصل 12 من الدستور). كما تعمل السلطات العمومية على إنشاء هيئات للتشاور بهدف إشراك الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقويمها (الفصل 13 من الدستور)؛ إذ أصبحت ديمقراطية المواطنة هذه تتيح للمواطنين حق تقديم التماسات في مجال التشريع (الفصل 14)، وكذا حق تقديم عرائض إلى السلطات العمومية (الفصل 15). إضافةً إلى البعد الوطني لهذه الديمقراطية التشاركية، وانطلاقًا من الدستور، هناك بعد محلي وجهوي واضح؛ إذ اعتُبر أن التنظيم الجهوي والترابي(*) قائم على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، وعلى أنه يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم وزيادة مساهمتهم في التنمية المندمجة والمستدامة (الفصل 136)، وذلك من خلال آليات تشاركية للحوار، تهدف إلى تيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وكذلك عبر إمكانية تقديم المواطنين والجمعيات عرائض تهدف إلى مطالبة المجلس الجهوي أو الجماعي بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله (الفصل 139).

(*) التنظيم الترابي هو مجموع الأشكال والصيغ التي تؤمن مشاركة السكان في تدبير شؤونهم المحلية والجهوية.

يبقى تفعيل المقتضيات المتعلقة بمساهمة قنوات الديمقراطية التشاركية في صوغ السياسات العامة - الوطنية والمحلية - وتقويمها مرتبطًا بإنتاج مجموعة من القوانين، أكانت ذات طبيعة تنظيمية (العرائض الموجهة إلى السلطات العمومية، أو العرائض الموجهة إلى مجالس الجهات والجماعات الترابية والتماسات التشريع... إلخ)، أم ذات طبيعة عادية (تنظيم مساهمة الجمعيات من خلال الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشروعات لدى المؤسسات المنتخبة أو السلطات العمومية)، على أن هذا الأمر لا يُلغي الأهمية الكبرى التي يحظى بها البعد التشاركي في الهندسة الدستورية المغربية حاليًا، ولا سيما عندما نعود قليلًا إلى الوراء؛ إذ يبدو من الواضح أن النقاش لم يكن دستوريًا، حتى حدود الحوار العام الواسع في شأن الإصلاحات الدستورية الذي انطلق بعد 9 آذار/ مارس 2011، من خلال مطالب الأحزاب السياسية ومقترحاتها ومذكراتها، منفتحًا على جوانب التقعيد القانوني لأشكال الديمقراطية التشاركية، على العكس مما نجده في المجتمع المدني الذي كان سباقًا إلى طرح قضايا مشاركة المواطنة والمدنية في الشأن العام الوطني والمحلي.

إضافة إلى لجوء المجتمع المدني إلى آليات الترافع لدى المؤسسات المعنية؛ الأمر الذي مكنه من التأسيس الفعلي لبدايات هذه المشاركة، يتطلب تأصيل فكرة المواطنة التشاركية في السياسات العامة مغربيًا - بالتأكيد - الإشارة إلى اعتماد كثير من السياسات العامة الأفقية أو القطاعية على مقاربة تشاركية، ما منح الفاعل المدني فرصة مباشرة للاحتكاك بمسلسل صوغ السياسات العامة وتنفيذها وتقويمها.

ثالثًا: السياسات العامة موضوعًا للحوار داخل المؤسسات الوطنية والاستشارية وهيئات الديمقراطية التشاركية

نص الدستور على مجموعة هيئات، أكانت في صيغة مؤسسات وطنية أم استشارية (حالة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الجالية المغربية بالخارج، والهيئة المكلفة بالمناصفة، والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي... إلخ)، تهدف إلى إيجاد

فضاءات مؤسسية مستقلة عن السلطة التنفيذية ومنفتحة وتعددية من حيث تكوينها، الأمر الذي يتيح التداول والحوار بين الفاعلين المجتمعيين والخبراء وممثلي الحكومة، لتقديم الرأي والمشورة إلى السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية. وتشمل اهتمامات هذه المؤسسات السياسات العامة المرتبطة بالقضايا الآتية:

- القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (المجلس الاقتصادي والاجتماعي).

- التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي).

- قضايا حقوق الإنسان والحريات وحمايتها (المجلس الوطني لحقوق الإنسان).

- السياسات العامة التي تمكن المغاربة المقيمين في الخارج من تأمين الحفاظ على علاقات متينة مع هويتهم المغربية وضمان حقوقهم ومصالحهم، علاوة على المساهمة في التنمية البشرية والمستدامة في وطنهم (مجلس الجالية المغربية بالخارج).

- احترام المساواة بين الرجل والمرأة، والسعي إلى تحقيق المناصفة (إحداث هيئة للمناصفة ومكافحة أشكال التمييز كلها).

- السياسات العامة والقضايا التي تهم التربية والتكوين والبحث العلمي (المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي).

- قضايا الأسرة والطفولة (المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة).

- قضايا الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية (المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي).

يرتبط الرهان على دور المؤسسات الوطنية والاستشارية في دعم انفتاح السياسات العامة على فضاءات جديدة لديمقراطية المشاركة والحوار العمومي بمدى قدرة القوانين التي ستنظم تأليف هذه المؤسسات المستقلة وصلاحيتها على تحقيق انفتاح أكبر على المجتمع المدني، وضمان مساهمة المواطنين المباشرة

من خلال تقنيات العرائض مثلًا، والذهاب بالمقاربة الإدماجية إلى مداها الأقصى حتى لا ترتهن هذه المؤسسات بالأصوات الحاضرة في فضاءات تقريرية أخرى. يتضح هنا أن إدخال تنظيم هذه المؤسسات ضمن صلاحيات البرلمان، وأن النص الدستوري على ضرورة عرض هذه المؤسسات المستقلة والاستشارية لتقارير عن أعمالها مرة واحدة في العام، إضافة إلى تقديم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي استشارته إلى الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين، هذا كله عناصر تؤشر إلى نزعة تغليب التأويل البرلماني للوظيفة الاستشارية، وإلى القدرة على الانتقال من ثقافة «المشورة» إلى ثقافة «الاستشارة».

رابعًا: السياسات العامة وصلاحيات السلطة التنفيذية

ينص الفصل 89 في الدستور المغربي على أن الحكومة تمارس السلطة التنفيذية، لذلك يتضمن الباب الخامس منه بعنوان «السلطة التنفيذية» كل ما له علاقة بتأليف الحكومة وتعيينها وصلاحياتها وسلطة رئيسها ومجلسها. لكن لا يعني هذا بالتأكيد انعدام علاقة المؤسسة الملكية بالسلطة التنفيذية وفق دستور 2011. نعم، ما عادت فكرة الملكية التنفيذية فكرة مهيكلة للهندسة الدستورية، كما كانت في السابق، لكن دستور 2011 ليس دستور ملكية برلمانية ينقطع فيها أي تأثير للملك في التدبير والتوجيه السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد. فهذه الوثيقة الدستورية تبنت صيغة نظام برلماني ثنائي، الأمر الذي يجعل السلطة التنفيذية مقسّمة واقعيًا بين مؤسستي الملكية والحكومة، من دون أن يعني ذلك انتفاء البعد التراتبي في العلاقة. وهذا يتجلى في العلاقة مع هندسة السياسات العامة وصوغها وتنفيذها.

1- الملك وسلطة التوجيه والإشراف الاستراتيجي على السياسات العامة

فضلًا عن الاختصاصات الحصرية التي يتوسّلها الملك لاحتكار تدبير الشؤون الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين، والاختصاصات السيادية والتحكيمية،

فإنه يمارس - بوصفه رئيسًا للدولة - سلطة التوجيه والإشراف الاستراتيجي على السياسات العامة من خلال عدد من الآليات الدستورية، أبرزها:

- سلطة تعيين رئيس الحكومة وإعفائه وأي عضو من أعضاء الحكومة.

- سلطة رئاسة المجلس الوزاري، ولا سيما أن الدستور أوكل إلى هذا المجلس صلاحية التداول في التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، والتوجهات العامة لمشروع قانون المالية، ومشروعات القوانين الإطار التي تضع إطارًا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية وفي أمر التعيينات، أكانت مقترحة من رئيس الحكومة أم متعلقة بالمؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية.

- سلطة مخاطبة الأمة والبرلمان.

- سلطة الاطلاع على مداولات المجلس الحكومي.

- سلطة ممارسة الصلاحيات الدبلوماسية المقدرة بمقتضى الفصل 55، حيث إن الملك يعتمد السفراء لدى الدول والمنظمات، ولديه يُعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية، ويوقع المعاهدات ويوافق عليها مباشرة أو بعد الموافقة عليها بقانون.

- سلطة ترؤس المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

2- الحكومة وصلاحيات التدبير المباشر للسياسات العامة والقطاعية

منح دستور 2011 الحكومة وضعًا متقدمًا جدًا، قياسًا بالصلاحيات التي سبق أن مُنحت طوال التجربة الدستورية المغربية، فأصبحنا أمام حكومة «سياسية» و«منتخبة» منبثقة عن الأغلبية النيابية، الأمر الذي منعها من أن تكتمل، كوجود قانوني وسياسي، إلا بعد تضافر لحظتين: لحظة التعيين الملكي، ولحظة التنصيب البرلماني؛ الأمر الذي جعل الحكومة مشرفة على التدبير المباشر للسياسات العامة، انطلاقًا من الآليات الدستورية الآتية:

- إقرار البرنامج الحكومي الذي يتضمن الخطوط الرئيسة للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في ميادين السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية

والخارجية، كقاعدة للتعاقد السياسي لحظة الحصول على ثقة مجلس النواب عند تنصيب الحكومة.

- سلطة تنفيذ البرنامج الحكومي وتنفيذ القوانين والإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.

- ممارسة السلطة التنظيمية.

- سلطة التعيين كصلاحية حصرية عندما يتعلق الأمر بالوظائف المدنية في الإدارات العمومية، أو سلطة الاقتراح في التعيين في الوظائف السامية التي تُبت في المجلس الوزاري.

- الصلاحيات الممنوحة للمجلس الحكومي والمتعلقة أساسًا بـ:

• السياسات العمومية.

• السياسات القطاعية.

• التداول في قضايا السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري.

• التعيين في مناصب الكتاب العامين ومديري الإدارات المركزية في الإدارات العمومية ورؤساء الجامعات والعمداء فيها ومديري المدارس والمؤسسات العليا، وفي الوظائف السامية في بعض المؤسسات والمقاولات العمومية.

خامسًا: البرلمان والسياسات العامة من التشريع والمراقبة إلى التقويم

وسّعت الوثيقة الدستورية لعام 2011 مجال القانون، حيث أصبح البرلمان مكلفًا بالتشريع في مجالات أكثر من السابق، ما يعني تعزيز احتمال تأثيره القانوني في دائرة أكبر من السياسات العامة. كما عملت على تقوية مهمته الرقابية من خلال منح أهمية أكبر لدور المعارضة، وتيسير إمكانات اللجوء إلى الآليات الرقابية الأقوى (اللجان النيابية لتقصي الحقائق... إلخ).

إذا كانت لحظة مناقشة التصويت على مشروع قانون المالية هي اللحظة الدستورية الأهم التي تجعل البرلمان في قلب نقاش السياسات العمومية، فإن دستور 2011 أتى بمستجدات أساسية في ما يخص العلاقة بين المؤسسة التشريعية والسياسات العمومية، فأصبح للمواطنين حق التقدم بالتماسات في مجال التشريع وفق شروط يحددها قانون تنظيمي. من جهة أخرى، صار البرلمان - الذي يؤدي أصلًا مهمتي التشريع والمراقبة - مكلفًا بمهمة إضافية هي تقويم السياسات العمومية (الفصل 70)، حيث تُخصّص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقويمها (الفصل 101)، وجلسة شهرية ليجيب رئيس الحكومة عن أسئلة متعلقة بالسياسات العامة (الفصل 100). كما أصبح في إمكان البرلمان طلب مساعدة المجلس الأعلى للحسابات في مجال مراقبة المالية العامة، لتقديم الأجوبة والاستشارات المرتبطة بوظائف التشريع والمراقبة والتقويم المتعلقة بالمالية العامة.

إذا كان الدستور دعا البرلمان إلى تخصيص جلسة سنوية لتقويم السياسات العامة، فإن القانون الداخلي لمجلس النواب، كما أُقر في 12 كانون الثاني/ يناير 2012، وسّع دائرة تأويل هذا الاختصاص المتعلق بالتقويم، فأعطى اللجان الدائمة في مجلس النواب صلاحية تخصيص اجتماعات لتقويم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها (الفصل 48)، لكن المجلس الدستوري اعتبر في قراره رقم 12/ 829 أن هذه الصلاحية مخالفة للدستور، باعتبار أنه يُفهم من الفصل 101 أن مناقشة السياسات وتقويمها من اختصاص مجلسي البرلمان في جلسات عامة تُعقد في الفترة نفسها، لا في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة.

لا شك في أن مثل هذه القراءة توضح بجلاء حدود الانتقال من منظومة برلمانية رقابية تقليدية إلى منظومة برلمانية تقويمية وحديثة، الأمر الذي جعل الصيغة الأخيرة الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب، كما أقرها في جلستي الأول من آب/ أغسطس و29 تشرين الأول/ أكتوبر 2013، وكما قضى بدستوريتها المجلس الدستوري، تنظم صلاحية تقويم السياسات العمومية وفق الآتي:

- يُخصص مجلس النواب جلسة سنوية في النصف الأول من دورة نيسان/ أبريل لمناقشة السياسات العمومية وتقويمها.

- يُحدد مكتب المجلس السياسات المراد تقويمها في مستهل السنة التشريعية، بناءً على اقتراح رؤساء الفرق والمجموعات، ويُحاط رئيس الحكومة علمًا بذلك.

- يمكن مجلس النواب أن يوجه طلبًا إلى إحدى هيئات الحكامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لإبداء الرأي أو لإعداد دراسة أو بحث في شأن السياسات موضوع التقويم.

في ما يتعلق بهذا الموضوع بالذات، للتاريخ ثقله، إذ ظل البرلمان المغربي بعيدًا جدًا من أي اهتمام في مجال التقويم. لذا، فأمام غياب قدرات مستقلة في الخبرة والتحليل، تصبح هيمنة الجهاز التنفيذي مضاعفة بفعل تبعية البرلمان المطلقة للحكومة في ميدان الوصول إلى المعلومات الضرورية لممارسة اختصاصاته[3]، فضلاً عن محدودية الآليات الرقابية لبرلمان مغربي عانى بشكل مزدوج إطاره البرلماني المعقلن المستوحى من هندسة الجمهورية الفرنسية الخامسة من جهة، ومن وضع تمثيلي أدنى في سياق نمط سلطوي من جهة أخرى.

لذلك، فإن الرهان على تجاوز الإرث السلبي، على الرغم من التقدم المسجل من الناحية المعيارية على مستوى وضع البرلمان وطبيعته الثنائية وأهمية اختصاصاته، من خلال دستور 2011، يرتبط بطبيعة النخب البرلمانية، وبالاجتهاد على مستوى الممارسة. وفي هذا الإطار، ربما يكون تطوير القانون التنظيمي للمالية مدخلًا أساسًا لتجاوز وضعية التأثير المحدود للمؤسسة التشريعية على السياسات العمومية صوغًا ورقابةً وتقويمًا.

---

(3) محمد حركات، العربي الجعيدي وعلي بوعبيد، تحديث العمل العمومي: وثيقة عمل تقييم العمل العمومي: مسالك من أجل نقاش (الرباط: مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، وفريد ويتش إيبرت، 2005)، ص 24.

سادسًا: السياسات العامة والدستور
سؤال المرجعيات

هل يمكن الوثيقة الدستورية، خارج الهندسة الشكلية للصلاحيات والاختصاصات وتحديد أدوار السلطات والمؤسسات ووظائفها في ما يتعلق بالسياسات العامة، أن تقدم إجابات عن مرجعيات هذه السياسات ومضامينها؟

من المؤكد أن هذه المضامين متروكة لمستوى الممارسة السياسية، ولطبيعة الاختيارات التي تعبر عنها الإرادة العامة لمجموع الناخبين، لكن من الواضح أن الدستور يحدد مجموعة من المبادئ المرجعية التي تحكم السياسات وتمنحها اختيارات قيمية لها قوة السمو الدستوري. ويمكن أن نذكر من هذه المبادئ مسألة الهوية والاختيار الديمقراطي والمرجعية الحقوقية وقضية المساواة والتزام البعد الاجتماعي وتأكيد التوجه الليبرالي للسياسات العامة وحكامتها.

1- المحدد الهوياتي مرجعية للسياسات العامة

تتجلى أهمية هذا المحدد ومركزيته نظريًا في عدم تصور سياسات عامة ثقافية ودينية وتعليمية ولغوية وإعلامية... إلخ، لا تنطلق في بناء مرجعياتها ومنطلقاتها القيمية مما يقرره الدستور على مستوى تمثله للهوية الوطنية المبنية على تلاحم مقوماتها وتنوعها الموحدة بانصهار مكوناتها العربية والإسلامية والأمازيغية والصحراوية الحسانية، والغنية بروافدها الأفريقية والأندلسية والعبرية والمتوسطية، والمميزة تبوّء الدين الإسلامي مكانة الصدارة فيها، في ظل تشبث الشعب المغربي بقيم الانفتاح والاعتدال والتسامح والحوار والتفاهم المتبادل بين الثقافات والحضارات الإنسانية جمعاء.

2- الاختيار الديمقراطي والمرجعية الحقوقية منطلقَين للسياسات العامة

شكلت الوثيقة الدستورية لعام 2011 إعلانًا متجددًا لتبني المغرب الاختيار الديمقراطي والمرجعية الحقوقية. فانطلاقًا من العبارات الأولى لتصديرها،

يعد بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون اختيارًا لا رجعة عنه، في إطار توطيد مؤسسات دولة حديثة ترتكز على المشاركة والتعددية. وربما يسمح هذا بإضافة سمة «البرلمانية» على توصيف نظام الحكم في المغرب في الفصل الأول من الدستور، الذي أصبح كالآتي: «نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية».

تَرِد في الفصل نفسه أسس النظام الدستوري المغربي واضحةً من خلال:

- فصل السلطات وتوازنها وتعاونها.
- الديمقراطية المواطنة والتشاركية.
- مبادئ الحكامة الجيدة.
- ربط المسؤولية بالمحاسبة.

يضاف الاختيار الديمقراطي إلى ما يعرف بالثوابت الجامعة للأمة: الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية المتعددة الروافد، والملكية الدستورية. وسيكون من آثار ذلك مباشرة التحصين الدستوري للأحكام المتعلقة بالاختيار الديمقراطي، وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية، باعتبارها أحكامًا غير قابلة للمراجعة الدستورية.

أما في ما يتعلق بالمرجعية الحقوقية، فالوثيقة الدستورية التي أصبحت من خلال هيكلتها وهندستها تتضمن وثيقة كاملة للحقوق، تنطلق من التعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات، ومن تأكيد تشبث المغرب بحقوق الإنسان المتعارف عليها عالميًا، ومن الالتزام بحماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما والمساهمة بتطويرهما مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق.

في السياق نفسه، خُصص الباب الثاني بأكمله للحريات والحقوق الأساسية (من الفصل 19 إلى الفصل 40) في ما يشبه دستورًا للمواطنة المغربية، يحدد الحقوق والحريات (المساواة، الحق في الحياة، السلامة الشخصية، السلامة الجسدية والمعنوية، قرينة البراءة، الحق في المحاكمة العادلة، الحياة الخاصة،

حرية الفكر والرأي والتعبير، الحق في المعلومة، حرية الصحافة، الحريات العامة، الحقوق المدنية والسياسية، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والحق في التنمية... إلخ)، ومن جهة أخرى، واجبات المواطنة (احترام الدستور، التقيد بالقانون، الدفاع عن الوطن وأداء الواجبات العمومية... إلخ).

3- مبدأ المساواة ومقاربة النوع الاجتماعي قاعدة للسياسات العامة

انطلق الدستور من اعتبار المساواة من دعائم المجتمع المتضامن الذي يسعى المغرب إلى إرسائه، كما أكد تصديره التزام حظر أشكال التمييز كلها ومكافحتها، أكان بسبب الجنس أم اللون أم المعتقد أم الثقافة أم الانتماء الاجتماعي أم اللغة أو الإعاقة أم أي وضع شخصي، مهما يكن.

أما الفصل 19، فنص على تمتع الرجل والمرأة، «على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور (المقصود به الباب الثاني)، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما وافق عليها المغرب، ذلك كله في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها، مؤكدًا سعي الدولة إلى «تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء»، وإحداث «هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز».

أما الفصل 154 فينص على أن المرافق العامة تنظم على أساس المساواة بين المواطنين في الولوج إليها.

يشمل الاهتمام بالنوع الاجتماعي كذلك فئتي الشباب وذوي الاحتياجات الخاصة؛ إذ نصت مقتضيات الفصل 33 على أن السلطات العمومية مطالبة باتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق الآتي:

- توسيع مشاركة الشباب وتعميمها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد.

- مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم

المساعدة إلى الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني.

- تيسير ولوج الشباب إلى الثقافة والعلم والتكنولوجيا والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير أوضاع مواتية لتفتق طاقاته الخلاقة والإبداعية في هذه المجالات كلها.

أما الفصل 34 فنص على قيام السلطات العمومية بوضع سياسات موجهة إلى الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة وتفعيلها، ولهذا الغرض تسهر خصوصًا على الآتي:

- معالجة أوضاع النساء والأمهات والأطفال والمسنين الهشة، والوقاية منها.

- إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون إعاقة جسدية أو حسية حركية أو عقلية، وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية، وتيسير تمتيعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع.

4- التزام البعد الاجتماعي للسياسات العامة

يطرح تصدير الدستور مسألة إرساء دعائم مجتمع متضامن كإحدى الغايات الكبرى للدولة المغربية، أي مجتمع يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية ومقومات العيش الكريم. كما يتأكد البعد الاجتماعي، من خلال التشبث بالسمة الاجتماعية، كنظام للحكم في المغرب (الفصل 1)، من خلال نص الفصل 31 على أن تعمل الدولة والمؤسسات العامة والجماعات الترابية على تعبئة الوسائل المتاحة كلها، لتيسير أسباب استفادة المواطنين على قدم المساواة من الحق في:

- العلاج والعناية الصحية.

- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة.

- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة.

- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية والثوابت الوطنية الراسخة.
- التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية.
- السكن اللائق.
- دعم السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي.
- ولوج الوظائف العامة بحسب الاستحقاق.
- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة.
- التنمية المستدامة.

في السياق نفسه، ينص الفصل 35 على أن الدولة تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، وأنها تسهر على ضمان تكافؤ الفرص للجميع والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظًا.

5- تأكيد التوجه الليبرالي للسياسات العامة

نص الفصل 35 على ضمان القانون حق الملكية، وأنه يمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون. وجرى، في الفصل نفسه، تأكيد ضمان الدولة حرية المقاولة والتنافس الحر. وتأكيدًا لهذا التوجه الليبرالي، عملت الوثيقة الدستورية على دسترة مبدأ التوازن المالي للدولة، من خلال نص الفصل 77 على أن البرلمان والحكومة يسهران على الحفاظ على توازن مالية الدولة.

أما الفصل 36، فينص على أن القانون يعاقب على الشطط في استغلال مواقع النفوذ والامتياز، ووضعيات الاحتكار والهيمنة، وباقي الممارسات المخالفة لمبادئ المنافسة الحرة والمشروعة في العلاقات الاقتصادية.

6- حكامة السياسات العامة

أفرد الدستور بابًا خاصًا للحكامة الجيدة (الباب 12)، ضمنه عددًا من المبادئ الموجهة إلى حكامة السياسات العامة:

- مبدأ المساواة في الولوج إلى المرافق العمومية.

- الإنصاف المجالي لتغطية المرافق العامة التراب الوطني كله.

- استمرار المرافق في أداء الخدمات.

- خضوع المرافق العامة لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية والقيم الديمقراطية.

- ممارسة أعوان المرافق العامة وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون والحياد والنزاهة والمصلحة العامة، مع تأمين تلقيهم ملاحظات تظلمات المرتفقين وتتبعها.

- تقديم المرافق العمومية كشوفات عن تدبيرها الأموال العمومية.

- إصدار ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى.

- التزام كل شخص منتخب أو معين، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم تصريحًا كتابيًا بممتلكاته وأصوله بمجرد تسلمه مهماته، وفي خلال ممارستها، وعند انتهائه من ذلك.

الفصل الثاني

من دستور المؤسسات
إلى دستور المواطنين

إذا كانت الخطاطة (Schéma) الأصلية للأنظمة التمثيلية لا تفرض أي دور ممكن لما نسميه الآن «المجتمع المدني»، حيث يحتكر البرلمان التمثيل السياسي الوطني، وحيث تعدّ المشاركة الانتخابية التكثيف الأهم للمواطنة التشاركية، فإن المسلسل المعقد للانتقال من «الليبرالية» إلى «الديمقراطية» (مسلسل دمقرطة «الفكرة الليبرالية») ساعد في إيجاد مساحات جديدة للمشاركة وصيغ متجددة لديمقراطية تشاركية برزت جوابًا عمّا عُرف بأزمة النظام التمثيلي، وعن القطائع التي ما فتئت تتسع بين العالم السياسي وفضاءات المواطنة، أو صيرورة الخروج من أنظمة عسكرية وسلطوية تميز الانتقال إلى الديمقراطية داخلها بفورة قوية للحركات الاجتماعية والمدنية.

تختلف السياقات مغربيًا، فالنظام التمثيلي عانى قصورًا مؤسسيًا وهشاشة ثقافية بسبب عدم ترسخ تقاليد الاقتراع العام، الأمر الذي يجعل التفكير في الديمقراطية التشاركية في هذه الحالة مطلبًا موضوعيًا ينبغي أن يتأطر في خانة التكامل الوظيفي الذي تعزز فيه «المشاركة» منطق «التمثيل»، لا في خانة تنازع مشروعية التمثيلين المدني والسياسي.

لا يجعل السياق المغربي الديمقراطية التشاركية بديلًا من ديمقراطية تمثيلية غير مكتملة تجرّ وراءها تاريخًا من الأعطاب، بقدر ما يجعل من شكلَي

الديمقراطية مجتمعين بديلًا مفترضًا لواقع عنيد؛ واقع عدم المشاركة والعزوف وعدم التسييس.

أحدث التطور السياسي المغربي التباسات كثيرة في شأن حدود العلاقة بين وظائف المجتمع المدني ووظائف الأحزاب السياسية. كما رسّخ تدبير بعض السياسات الأفقية على المستوى المحلي فكرة اعتبار المقاربة التشاركية مجرد امتداد للتدبير السلطوي القائم على الاستخفاف بشرعية المنتخبين المحليين. لذا ينبغي ألا تغيب هذه الإشكاليات كلها عن أذهاننا ونحن نعالج هذا الموضوع الذي لا شك في أنه دخل تاريخًا جديدًا مع دستور 2011، الذي أقر بالديمقراطية التشاركية والمواطنة بوصفهما من مقومات النظام الدستوري المغربي، الذي يسمح الآن بانبثاق «المواطن»، وما عاد يرى في الدستور وثيقة للسلطات والمؤسسات وحدها. لكن، ماذا عن واقع الديمقراطية التشاركية في القانون والممارسة؟ وكيف تحضر داخل الدستور؟ وما هي المسالك المتخذة لتفعيلها على مستوى البرلمان والمؤسسات الوطنية؟

أولًا: الديمقراطية التشاركية في التجربة المغربية إرهاصات الممارسة والقانون

يرتبط واقع الديمقراطية التشاركية، بوصفه ممارسة متواضعة جدًا في التجربة المغربية، بتقاطع ديناميتين: تتعلق الأولى بتزايد الطلب المجتمعي والمدني على المشاركة، خصوصًا على المستويات المحلية، وتتعلق الثانية بإرهاصات النزوع التشاوري والتشاركي لبعض السياسات العمومية. فانطلاقًا من الحوار الوطني لإعداد التراب[1]، وصولاً إلى المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، لجأت السلطات العمومية كثيرًا إلى إطلاق مسلسلات للتشاور في شأن سياسات ذات بعد أفقي أو قطاعي. وربما تتضمن هندسة بعض السياسات العمومية نفسها بُعدًا تشاركيًا يسمح لممثلي المجتمع المدني أو للساكنة المحلية بالمساهمة في تحديد أولويات التنمية وخياراتها، ولا سيما في المجالات الاجتماعية.

---

(1) إعداد التراب (Aménagement du Territoire): سياسة الدولة بالتعاون مع الجماعات الترابية لتنظيم المجال وتهيئته الحضرية والاقتصادية لتحقيق أهداف التنمية.

إذا كانت هذه الإرهاصات تعود إلى محاولة استلهام فاعلي السياسات العامة بعض نماذج التدبير المدني المبني على خطاطة «الحكامة الجيدة»، خصوصًا عندما يتعلق الأمر ببرامج حكومية تحظى بدعم مالي من منظمات دولية أو مؤسسات تابعة لمنظمة الأمم المتحدة، فمن المؤكد أن المجتمع المدني ساهم في هذه الخطوات الأولى لترسيخ ثقافة «ديمقراطية المشاركة»، عن طريق تعزيز القدرات الترافعية النسائية (الترافع من أجل قضية المرأة ومدونة الأسرة)، أو الجمعوية (الترافع من أجل تعديل قانون الجمعيات)، أو الحقوقية (الترافع من أجل تدبير ملف الماضي والذاكرة).

أما على المستوى المحلي، فمن المهم الإشارة إلى أن الميثاق الجماعي يؤكد، في كثير من نصوصه، ما يمكن اعتباره إقرارًا محتشمًا بالمنهجية التشاركية[2]، على الرغم من أنه لم يذهب بعيدًا على مستوى الأشكال المؤسسية القادرة على تجسيد هذا التوجه. فعلى سبيل المثال، تنص المادة 36 من القانون رقم 17.08 على أن المخطط الجماعي للتنمية يحدد «الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة[3] لمدة ست سنوات في أفق تنمية مستدامة، وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع».

نجد في المادة نفسها أن من «صلاحيات المجلس الجماعي إبرام اتفاقيات للتعاون أو للشراكة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سواءً مع الإدارات العمومية والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة والفاعلين الاجتماعيين»، كما تتضمن صلاحيات المجلس المتعلقة بالتعمير وإعداد التراب، في نص الفقرة الخامسة من المادة 38 من الميثاق الجماعي «تشجيع إحداث التعاونيات السكنية وجمعيات الأحياء». أما في المادة 41 المخصصة للصلاحيات ذات الطبيعة الاجتماعية والثقافية، فينص الميثاق على إمكان قيام المجلس الجماعي «بكل عمل محلي من شأنه تعبئة المواطن لتنمية الوعي

---

(2) عبد الله معاشو وحسن طارق، دليل المشاركة في الانتخابات الجماعية الترابية (مراكش: منشورات منتدى المواطنة، 2009)، ص 34-35.

(3) تراب الجماعة: هو المساحة الجغرافية التي تقع داخل نفوذ الجماعة.

الجمعوي من أجل المصلحة المحلية العامة، وتنظيم مشاركته في تحسين ظروف العيش، والحفاظ على البيئة، وإنعاش التضامن، وتنمية الحركة الجمعوية. وفي هذا الإطار، يتكفل باتخاذ كل الأعمال من أجل التحسيس والتواصل والإعلام وتنمية المشاركة والشراكة مع الجمعيات القروية وكل المنظمات والأشخاص المعنوية والطبيعية التي تعمل في الحقل الاقتصادي والاجتماعي والثقافي». وتنص المادة نفسها على أن المجلس الجماعي يشجع المنظمات والجمعيات المهتمة بهذا النشاط ويساندها، مساهمةً منه في إنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية والرياضية. ويبرم في إطار أعمال المساعدة والدعم والتضامن «شراكة مع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والإنساني».

أما المادة 42 التي تتعلق بالاختصاصات المرتبطة بالتعاون والشراكة، فتنص على قيام المجلس بـ «جميع أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، وذلك مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص، أو مع كل جماعة أو منظمة أجنبية».

لمزيد من التدقيق في صيغ هذا التعاون، تنص المادة 78 على أنه يمكن للجماعات أن «تبرم في ما بينها أو مع جماعات محلية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العامة أو الهيئات غير الحكومية ذات المنفعة العامة، اتفاقات للتعاون أو للشراكة...».

تبقى الصيغة الوحيدة «لإشراك» الجمعيات في القرار الجماعي خارج إمكانات الشراكة أو الدعم أو المساندة هي «لجنة المساواة وتكافؤ الفرص» التي ينص عليها الميثاق الجماعي في مادته 14، وهي لجنة «تتكون من شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس المجلس الجماعي». غير أن هذه اللجنة تبقى بحسب القانون ذات طبيعة استشارية، تُبدي رأيها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بطلب من المجلس أو رئيسه، في القضايا المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي. كما يمكن لأعضاء

اللجنة تقديم اقتراحات تدخل في مجال اختصاصاتها. ويرئس هذه اللجنة رئيس المجلس الجماعي أو من ينوب عنه، ويتولى إعداد جدول أعمال اجتماعاتها.

أما على المستوى الجهوي، فمن المهم التذكير بخلاصات تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية التي أوصت في ما يتعلق بالديمقراطية التشاركية بعدد من الاقتراحات والتوصيات[4]، منها:

- وضع المجالس الجهوية آليات استشارية لتيسير المشاركة المنظمة والمسؤولة للمواطنين في إعداد المخططات الجهوية للتنمية، والمشروعات الكبرى، من خلال لقاءات واستطلاعات وغيرها.

- التنظيم القانوني لوسائل تعبير المواطنين عن حاجاتهم وتطلعاتهم في ما يمس حياتهم اليومية ويغني جهتهم، ويدخل في ذلك حق التقدم بالعرائض المقننة.

- وضع آلية للحوار والتشاور مع الجمعيات المؤهلة وفق معايير موضوعية لتطوير مشاركتها في عمليات تصور مخططات التنمية الجهوية ومتابعتها وتقويمها.

- صوغ إطار مرجعي يحدد المبادئ والشروط والأساليب التي تقوم عليها الشراكة مع الجمعيات المؤهلة، مع مراعاة مواقع الأطراف المعنية وأدوارها، وتنظيم شروط منح الدعم المالي للجمعيات حاملة المشروعات ضمن تلك الشراكة وتقويمه.

- حرص المجلس الجهوي على الإصغاء للقطاع الخاص، والسهر على إشراك الفاعلين فيه في وضع التصورات وتنفيذ المخططات والبرامج والمشروعات التنموية وتوفير المناخ الأمثل للاستثمار، وإيجاد مناصب للشغل ورواج الأعمال.

---

(11) تقرير حول الجهوية المتقدمة: مرفوع إلى العناية السامية الجلالة الملك محمد السادس: الكتاب الأول: التصور العام (الرباط: اللجنة الاستشارية للجهوية، [د. ت.])، ص 21-22، <http://api.ning.com/files/i8ml7p0dvwh9jhj7me2st0d2vq0paa3opica6ac3*2hykwxayl2a-jhalq7u2gvr70lwuu*ildtjgfb7mj8jqqmwj2wzmm2cw/rapport_conception_generaledelargionalisationa-vance1.pdf>.

ثانيًا: الديمقراطية التشاركية داخل الدستور تمثلات الفاعلين ومقتضيات الوثيقة

1- الديمقراطية التشاركية بين مطالب الأحزاب ومطالب المجتمع المدني

ظلت المقتضيات المرتبطة بالديمقراطية التشاركية جزءًا من غير المفكر فيه لدى الأحزاب السياسية المغربية، كما يتضح ذلك من خلال الأدبيات التي أنتجتها في ما يتعلق بمسألة الإصلاحات الدستورية، حيث ركّزت في مذكراتها على هندسة العلاقات بين المؤسسات والسلطات، وعلى تحديد اختصاصات المؤسسة الملكية والحكومة والبرلمان وصلاحيات كل منها.

على الرغم من أن لهذا المعطى ما يبرره على المستوى التاريخي، بالنظر إلى طبيعة الإشكالية الدستورية التي ارتبطت في الأساس - منذ بداياتها الأولى - بإشكالية السلطة، فمع تحول المطالب الدستورية من شكل محاورة ثنائية (الأحزاب/ المؤسسة الملكية) إلى معادلة مفتوحة على أصوات المجتمع المدني ومطالبه (فاعليات نسائية، أمازيغية، حقوقية، مدنية... إلخ)، وهو التحول الذي بدأ باهتًا في تسعينيات القرن العشرين، ثم برز بشكل ناضج في الحوار العمومي الواسع الذي عرفه المغرب بعد 20 شباط/ فبراير 2011 و9 آذار/ مارس 2011، فأصبحت اهتمامات النقاش الدستوري وآفاقه أكثر اتساعًا، الأمر الذي سمح بظهور مطالب بدسترة الديمقراطية التشاركية بطريقة تضمن إشراكًا واسعًا للمواطنين في تدبير قضايا الشأن العمومي وتكريس آلياتها بشكل يسمح بمشاركة فاعلة للمجتمع المدني في تدبير الشأن العمومي المحلي، وتعزيز الآليات والوسائل التي تكرس حق المواطنين في مراقبته[5].

على أن هذه الملاحظة لا تعني أنه في الوقت الذي اهتمت الأحزاب

---

(5) «المجتمع المدني والإصلاح الدستوري» منتدى جهوي نظّمه منتدى بدائل المغرب بالاشتراك مع جمعية بني زناسن للثقافة والتنمية والتضامن، في دار الكهربائي بوجدة، يوم 16 نيسان/ أبريل 2011، ص 20-21.

السياسية بقضايا الديمقراطية التمثيلية والمؤسساتية، اهتمت الجمعيات حصرًا بقضايا الديمقراطية التشاركية. فبمجرد مراجعة مذكرات جمعيات المجتمع المدني وأدبياتها التي صدرت في عام 2011، يتبين لنا بجلاء أن بؤرة الاهتمام المركزي لدى الفاعلين المدنيين أنفسهم تمحورت حول العلاقات بين السلطات والمؤسسات، ما يطرح أكثر من إشكالية على مستوى تحليل التقاطعات المدنية/ السياسية في المغرب. ولعل هذا ما أبقى المطالب السابقة الذكر، المتعلقة بمقتضيات ديمقراطية المشاركة، متواضعة مقارنة بالمطالب الدستورية «التقليدية» والعامة، وإن كانت صادرة عن إطارات جمعوية ومدنية.

2- الديمقراطية التشاركية في دستور 2011

جعل تصدير الدستور المغربي «المشاركة» المرتكز الأول لـ «الدولة الحديثة» لمواصلة «مسيرة توطيد وتقوية مؤسساتها». أما الفصل الأول من الوثيقة نفسها فجعل من «الديمقراطية المواطنة والتشاركية» بشكل مباشر أحد مقومات النظام الدستوري للمملكة، إضافة إلى فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، ومبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة. تضمن الفصل 12 الإطار العام لهذا المقوم؛ إذ بعد الإقرار بمبدأ الحرية قاعدة لتأسيس الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وممارساتها بضمانة «الحل القضائي»، وسيلة وحيدة لحلها أو وقف السلطات العمومية نشاطها، نص الفصل المذكور على مساهمة الجمعيات المهتمة بالشأن العام والمنظمات غير الحكومية في:

- إعداد قرارات ومشروعات لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية.
- تفعيل هذه القرارات وتقويمها.

ويكون ذلك طبق شروط وكيفيات يحددها القانون.

يدستر هذا الفصل أول مرة «مفهوم المجتمع المدني»، ويُعطي مضمونًا لاختيار الوثيقة الدستورية الديمقراطية التشاركية كأحد مقومات النظام المغربي، ويجعل من الجمعيات والمنظمات غير الحكومية شريكًا في مراحل دورة السياسات العامة، بدءًا من صوغها وإعدادها إلى تقويمها، مرورًا بلحظات

تنفيذها. من جهة أخرى، يوسع مجال الديمقراطية التشاركية كي لا تقتصر على المؤسسات المنتخبة (المحلية والوطنية) فحسب، بل لتشمل السلطات العمومية كلها. أما باقي المقتضيات الدستورية المنظمة لأشكال الديمقراطية التشاركية وصيغها، فيمكن التمييز فيها بين المستوى الوطني والمستوى الجهوي والمحلي.

أ- على المستوى الوطني

يتعلق الأمر بالنص على هيئات للتشاور لدى السلطات العمومية، والحق في تقديم التماسات في مجال التشريع، إضافة إلى حق تقديم العرائض[6]. هكذا، يدعو الدستور (الفصل 13) السلطات العمومية إلى إنشاء هيئات للتشاور لإشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العامة وتفعيلها وتنفيذها وتقويمها.

يتعلق الأمر بدعوة صريحة إلى مأسسة مسلسلات التشاور في شأن السياسات العامة، ثم بتوسيع الأطراف المعنية بهذا التشاور مع السلطات العمومية من مجرد جمعيات أو منظمات غير حكومية إلى مفهوم أوسع هو الفاعلون الاجتماعيون، ما يجعل إطارات أخرى مثل النقابات والمنظمات المهنية مدمجة في هذه المقاربة.

من جهة أخرى، يجمع الفصل المذكور بين مسألتي التشاور والإشراك، الأمر الذي يعزز دور هؤلاء الفاعلين الاجتماعيين في التأثير في السياسات العمومية في مراحلها كلها: الإعداد والتفعيل والتنفيذ ثم التقويم.

إن كان هذا الفصل يخفق في الإحالة على أي قانون تنظيمي لتحديد كيفيات إنشاء هذه الهيئات التشاورية وتنظيمها وشروطها، فإن اعتبارها جزءًا من المساهمة المدنية في إطار الديمقراطية التشاركية، كما ينص عليها الفصل 12، يَكِلُ هذا التحديد إلى القانون الذي أسند إليه الفصل المذكور أمر تنظيم المشاركة المدنية في إعداد قرارات ومشروعات لدى السلطات العمومية.

---

(6) في انتظار صدور القوانين المنظّمة لهذه المقتضيات، يمكن الرجوع إلى مخرجات الحوار الوطني وتوصياته في شأن المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، أو إلى مقترحات هيئات المجتمع المدني في هذا الشأن، مثل الوثائق الصادرة عن «منتدى بدائل المغرب».

أما الفصل 14 فيُعطي الحق للمواطنين في تقديم التماسات في مجال التشريع ضمن القواعد التي يحددها قانون تنظيمي، ما يجعل هذا الفصل أقوى مقتضى يهم الديمقراطية التشاركية، حيث يُسمح مباشرة للمواطنين بتقديم اقتراحات في مجال التشريع.

لا يبين الدستور الوجهة التي تقدم إليها هذه الالتماسات. الواضح أنها البرلمان، لكن يبقى من اختصاص القانون التنظيمي تحديد شروط ممارسة هذا الحق وكيفياتها. أما في ما يتعلق بالشروط، يتعيّن على القانون التنظيمي تحديد:

- العتبة الأدنى لعدد المواطنين الواجب توقيعهم الالتماس.
- التوزيع الجغرافي لموقعي الالتماس.
- اشتراط التسجيل في اللوائح الانتخابية.
- المقصود بالتفصيل في مجال التشريع، وعمومًا الشروط الموضوعية للالتماس.
- الشروط الشكلية لصوغ الالتماس: طرح الفكرة وبيان الأسباب أم تحرير مشروع القانون؟

أما في ما يتعلق بالكيفيات، يتعيّن على القانون التنظيمي تحديد:

- مسطرة[7] تقديم الالتماس.
- تدبير إيداع الالتماس واستقباله في علاقة بمؤسسات السلطة التشريعية (رئيس، لجان، فرق... إلخ)
- مسطرة تبني الالتماس ومعالجته.

يتعلق الحق الآخر الذي تضمنه الديمقراطية التشاركية على المستوى الوطني، كما نصت عليه الوثيقة الدستورية، بحق تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. وكما في المقتضى السابق، أحال الدستور على قانون تنظيمي يحدد شروط ممارسة هذا الحق وكيفياتها.

---

(7) المسطرة هي الإجراء، والمساطر هي الإجراءات.

ب- على المستوى الجهوي والترابي

يقدم الفصل 136 من الدستور الإطار العام للديمقراطية التشاركية على المستوى الجهوي والترابي، حيث اعتبر أن من شأن التنظيم الجهوي الترابي أن يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، وزيادة مساهماتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

تضمن الفصل 139 تحديد صيغ هذا التشارك من خلال وضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية ومتابعتها، ومن ثم من خلال إمكان تقديم المواطنين والجمعيات عرائض تهدف إلى مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله.

أما في ما يتعلق بالآليات التشاركية، فيبدو من حيث الشكل أن المشرع الدستوري طرح صيغة «هيئات للتشاور» عندما تحدث عن إشراك الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية (الفصل 13)، لكن عندما تحدث هذا المشرع عن مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برنامج التنمية على المستوى الجهوي والترابي، فقد طرح صيغة «الآليات التشاركية» (Les mécanismes participatifs).

يبقى من صلاحيات البرلمان إدخال التعديلات اللازمة على القوانين المنظمة للجماعات الترابية وللجهات بإدماج المقاربة التشاركية بالنص على الصيغ القادرة على تفعيل مقتضيات الفصل 139 الهادفة إلى تيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية ومتابعتها. أما الصيغة الثانية التي يقدمها الفصل 139، تتعلق بتقنية العريضة التي يقدمها المواطنون والجمعيات، والتي تهدف إلى مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله[8].

يوضح الفصل 146 من الدستور أن شروط تقديم هذه العرائض يجب أن

(8) يحيل هذا الفصل في ما يتعلّق بالعرائض على الفصل (1-72) من الدستور الفرنسي في فقرته الأولى، على الرغم من أن هذا الأخير يحصر هذا الحق في الناخبين وحدهم؛ إذ لا يستعمل صيغة «المواطنين» ولا «الجمعيات».

يحددها قانون تنظيمي، ولا شك في أن هذه الشروط سترتبط بعتبة الموقعين التي يجب أن تكون متناسبة مع الجماعة أو الجهة، ثم بصيغة هؤلاء الموقعين، أكانوا مواطنين أم ناخبين، والعلاقة بالجماعة أو الجهة، ونوعية الجمعيات، ومن ثم بشكل العريضة وآليات إيداعها وطريقة معالجتها وآجال ذلك.

إذا كانت العرائض من الصيغ الرائجة اليوم في كثير من الممارسات في تجارب مقارنة تستوحي روح الديمقراطية التشاركية، فإنها في الوقت نفسه تعد تقليدًا سياسيًا غارقًا في القدم. فعلى سبيل المثال، ارتبط في الحالة الفرنسية قانون العرائض بالثورة، على الرغم من أنه اختفى من الأدبيات الدستورية بعد عام 1852، وعاد مع التعديلات الدستورية إلى عام 2008، لذا فهو أشبه بقانون طبيعي يوجد ويمارس ما لم يحظر ذلك نص واضح[9].

ثالثًا: الديمقراطية التشاركية بين البرلمان والمؤسسات الوطنية مسالك التفعيل

فضلًا عن تنزيل المقتضيات المتعلقة بالآليات التشاورية (الفصل 13) والتماسات التشريع (الفصل 14) والعرائض (الفصلان 15 و139)، يمكن الإشارة إلى إمكانات تشريعية أخرى من شأنها أن تسمح بتعميق البعد التشاركي للبنية المؤسساتية المغربية، منها دعم انفتاح البرلمان على المجتمع المدني وضمان مشاركة مدنية مواطنة أكبر على مستوى المؤسسات الوطنية والاستشارية.

1 - دعم انفتاح البرلمان على المجتمع المدني[10]

تقدّم دلائل العمل البرلماني الجيد بشكل معياري مؤشر تواصل المجتمع المدني مع البرلمان، وإمكان مساهمة هيئات وممثلي المجتمع المذكور في العمل

(9) Guy Carcassonne, *La Constitution*, Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume, 10ème éd. (Paris: Seuil, 2011), p. 34.

(10) لمزيد من التفصيلات عن هذا الموضوع، انظر: حسن طارق، «المجتمع المدني والبرلمان: أية تقاطعات وظيفية؟: ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي،» في: حسن طارق، المجتمع المغربي وسؤال المواطنة والديمقراطية والسياسة، دراسات وأبحاث؛ 17 (طرابلس الغرب: دار مكتبة الفكر، 2010)، ص 68-78.

البرلماني (التشريع، المراقبة، تقويم السياسات العامة)، بوصفها من المؤشرات الحاسمة والأساسية في تقويم الوظيفة البرلمانية. وفي هذا السياق، مثلًا، يتحدث دليل الممارسة الجيدة الذي يعده الاتحاد البرلماني الدولي عن الصيغ والأشكال التي في إمكانها أن تجعل البرلمانات متاحة لقدر أكبر من المواطنين، أفرادًا وجماعات، أولًا عن طريق أساليب الاتصال المباشر بين المواطنين ونوابهم، ثم وسائل تمكين المواطنين من حل مشكلاتهم ورفع الظلم عنهم في حالة تعرضهم له، وأخيرًا الفرص المهيأة لمشاركتهم في مراحل سن التشريعات وغير ذلك من أعمال لجان البرلمان[11]. ويمكننا أن نطلع في الوثائق المرجعية للمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة على مبادئ البرلمان الصالح، على أربعة مبادئ أساس: التمثيل والمشاركة، الاستقلالية، الأداء، النزاهة. وفي تحليل المركز لمعنى المشاركة، نجد أن الأمر يتعلق بثلاثة مستويات: يرتبط الأول بمدى تواصل النائب بشكل دوري مع الناخبين وحدود استمرارية هذا التواصل، ويهم الثاني تواصل النائب واستشارته هيئات المجتمع المدني والخبراء، ويبحث الثالث في إمكان عقد جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني، في اللجان والجلسات العمومية في البرلمان[12].

تبقى الإشارة إلى أن العلاقة بين المجتمع المدني والبرلمان لا تخلو من إشكاليات تتعلق بمدى تمثيلية منظمات المجتمع المدني للشريحة الاجتماعية المفترض الدفاع عن مصالحها مثلًا، أو بمدى استقلالية هذه المنظمات عن الحكومة أو عن باقي القوى السياسية، أو خشية الضغط الذي ربما تمارسه بعض المنظمات ذات النفوذ والتمويل الجيد على اتجاه العمل التشريعي[13]. وللحيلولة دون تحول التواصل المدني/ البرلماني إلى ضغط معلن لأصحاب النفوذ والقوى المالية على المشرعين، يوصى بضرورة إصدار تشريعات برلمانية تحدد بوضوح

---

(11) انظر: *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle: Guide des bonnes pratiques* (Genève: Union Interparlementaire, 2006), <http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_fr.pdf>.

(12) انظر: الموقع الإلكتروني للمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، <http://www.arabruleoflaw.org/index_ar.aspx?postingID=298>.

(13) *Parlement et démocratie.*

وشفافية قنوات تدخل المجتمع المدني، في مقدورها (التشريعات) العمل على تشجيع هيئات المجتمع المدني التي لا أهداف ربحية لها، واشتراط إنشاء سجل عام يضم جميع الهيئات المدنية الساعية إلى المشاركة في التأثير في العمل البرلماني، على أن يتضمن هذا السجل تفصيلات عن الأعضاء ومصادر الدخل.

يبقى أهم عائق أمام احتمال بسط جماعات المصالح القوية سلطتها وتأثيرها في آلية العمل التشريعي، تمكين أفراد الجمهور العاديين من إرسال ملاحظاتهم إلى البرلمان، من خلال مساعدتهم بالإعلان المسبق والفاعل عن مواعيد عقد الجلسات واجتماعات اللجان[14].

عمومًا، يمكن إجمال الإجراءات والصيغ المفترض إعمالها، ضمانًا لتواصل أفضل بين المجتمع المدني والبرلمان، في قائمة بنود سبق لـ «دليل الممارسة الجيدة» الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي أن حددها في ما يأتي:

- وجود سجل عام متاح للجمهور، يضم المنظمات غير الحكومية، منظم بحسب موضوع اهتمام هذه المنظمات، ومرتب أبجديًا.

- وجود سجل خاص بالخبراء.

- إجراء دعاية فاعلة باستخدام وسائل الإعلام لإبلاغ الجمهور بمشروعات القانون، وجلسات الاستماع البرلمانية.

- توجيه دعوات إلى المنظمات والخبراء المعنيين، وبينهم ممثلون للمجموعات المهمشة، متى كان ذلك ملائمًا ليقدموا ملاحظاتهم أو يعرضوا دلائلهم.

- وضع إجراءات لطرح ملاحظات المواطنين للمناقشة.

- وجود سجل عام على شبكة الإنترنت يضم الملاحظات المقدمة.

- تنظيم جلسات استماع في المراكز المحلية، وإعداد ملخصات مكتوبة للأسئلة الشفهية المقدمة.

---

(14) المصدر نفسه.

إن كان النظام الدستوري المغربي ما قبل 2011 لا يفترض - انطلاقًا من النص الدستوري أو من القوانين الداخلية للبرلمان - أيّ علاقة بين المجتمع المدني والعمل البرلماني، فلا شيء يمنع اليوم - بوجود نص واضح في الدستور في شأن مبدأ الديمقراطية المواطنة والتشاركية - من الاجتهاد على مستوى القوانين الداخلية للبرلمان، لإيجاد صيغ تضمن مشاركة فاعلة في العمل البرلماني، تنطلق من تعزيز ما هو موجود على مستوى تراكم تجارب جمعوية في الترافع لدى البرلمان، أو تقاليد تنظيم الفرق البرلمانية لأيام دراسية بشراكة المجتمع المدني، أو كثير من الحالات التي كان فيها للمجتمع المدني دور حاسم في «الإيحاء التشريعي».

2- دعم المشاركة المدنية والمواطنة داخل المؤسسات الوطنية

تعد المؤسسات الوطنية مجالًا لتعزيز ديمقراطية المشاركة والتداول العمومي، حيث إن استقلاليتها عن السلطة التنفيذية وانفتاحها على المجتمع المدني ومساهمتها في الشأن العام من خلال الاقتراح والاستشارة، أمور تجعل منها فضاء للحوار والمبادرة.

لا يكمن الجديد في دستور 2011 في أن عددًا كبيرًا من هذه المؤسسات أصبح دستوريًا، لكن أصبح تنظيمها وتشكيل هياكلها وصلاحياتها من مجال القانون أيضًا، الأمر الذي يجعل من الدفاع عن دعم المشاركة المدنية والمواطنة في هذه المؤسسات، وعن بناء علاقات مؤسسية بينها وبين البرلمان، ممكن لتعزيز مساحات الديمقراطية التشاركية، فالمؤسسات الوطنية مطالبة بألّا تكون مجرد إعادة إنتاج - على مستوى هيكلتها - لخريطة الحساسيات الموجودة في الفضاء التمثيلي، بقدر ما تفرض هويتها حضور التعبيرات المدنية المعبّرة عن الشرائح الاجتماعية والمهنية والفكرية التي تملك فرصًا أقل وإمكانات أضعف للولوج إلى الفضاء العام، أو عن التي لا تملك تلك الإمكانات... كما أنها مطالبة بالتأسيس لصيغ المساهمة المواطنة من خلال تقنية العرائض أو غيرها.

الفصل الثالث

في الأثر المهيكل لدستور 2011
أو رهان «تسييس» السياسات العامة

ثمة حاجة إلى بحث تشابكات العلاقة بين التحولات السياسية والدستورية التي يشهدها المغرب، والمسارات المتعلقة بهندسة السياسات العامة وصوغها وتقويمها. من الممكن، ضمن هذا الأفق، طرح بعض الأسئلة عن تأثير التحول والانفتاح السياسي، ثم الإصلاحات الدستورية، في مجال السياسات، انطلاقًا من رصد مدى «التسييس المتزايد» للسياسات العامة بالتوقف عن افتراض تحقق مسلسل نزع الطابع التكنوقراطي عن هذه السياسات، من خلال التساؤل عن مدى توسيع مجال الاهتمام البرلماني بها، وإغناء فضاء النقاشات العامة في شأنها، وتقوية ثقافة تقويمها ومتابعتها، أو من خلال طرح مدى انعكاس الصلاحيات الجديدة الممنوحة للبرلمان والحكومة على إعادة تسييس السياسات العامة، وتحويلها إلى رهان من رهانات الحياة السياسية والعمليات الانتخابية.

من المؤكد أن هذه الإشكاليات تتجاوز إمكانات هذا الكتاب وحدوده، وتحتاج إلى إجراء بحوث أكثر عمقًا وإمبريقية[1]. لذلك، يقتصر الهدف هنا على طرح بعض الملاحظات الأولية في شأن حدود السياسة وحدود الإدارة في مجال إنتاج السياسات العامة في الحالة المغربية، الأمر الذي يتطلب النظر في «هشاشة»

(1) الأكثر من ذلك هو الحاجة إلى زمن كافٍ بعد تنفيذ دستور 2011، يسمح بتقويم هذه الفرضيات.

فضاء التمثيل ودوائر السياسة في علاقتها بالسياسات العامة، وملاحظة تجذّر تقاليد التدبير التكنوقراطي كإحدى أدوات النظام السياسي والإداري. لكن قبل ذلك، لا بد من الوقوف سريعًا على أبعاد العلاقة: سياسة/ سياسات عامة (Politics / Policies).

أولًا: السياسات العامة داخل التباسات الإدارة السياسة والديمقراطية

ركّزت أولى أدبيات تحليل السياسات العامة على العلاقة الوطيدة بين السياسات العامة والديمقراطية. فمهما كان مستوى هذه السياسات، فإن بناء تصورها وتنفيذها يكون عن طريق تدخل مجموعة من الفاعلين السياسيين والإداريين المكلفين بمهمات المصلحة العليا، والمعبرين عن مسلسل ديمقراطي، ذلك أن ديناميّة صوغ هذه السياسات مفتوحة على عدد من أشكال المشاركة الموجهة إلى إدماج تعبيرات المصالح الاجتماعية المختلفة. فالسياسات العامة، في مراحل تبلورها كلها، تبقى خاضعة لتدافع سياسي يحاول إدماج التوقعات المتناقضة داخل صيرورة تقديم جواب عن المشكلات العامة، على أن هذه الخطاطة تختلف طبعًا بحسب الأزمنة والدول وبالنظر إلى طبيعة الأنظمة السياسية[2] ومستوى دمقرطتها، حيث إن السياسات العامة تعدّ مدخلاً رئيسًا لفهم «الديمقراطية في حالة فعل»[3]. كما أن الاختلاف بين الأنظمة السياسية يُلقي بأضوائه على مدى مساهمة الجهاز الإداري في صوغ السياسات العامة. فإذا كان من الطبيعي أن يشارك هذا الجهاز في ذلك، فدوره ووزن مشاركته يختلفان من نظام سياسي إلى آخر، حيث إن الدور الذي يمارسه عادة في الدول النامية أكبر نسبيًا من دوره في الدول المتقدمة[4].

(2) Olivier Giraud et Philippe Warin, «Les Politiques publiques: Une pragmatique de la démocratie,» dans: Olivier Giraud et Philippe Warin, dirs., *Politiques publiques et démocratie* (Paris: La Découverte, 2008).

(3) المصدر نفسه، ص 8.

(4) أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة (عمّان: المركز العالمي للدراسات السياسية، 2002)، ص 236.

إن هذه العلاقة بين الإداري والسياسي - كإشكالية - سابقة بكثير على بروز مقاربات تحليل السياسات العامة، لذا كانت موضوعًا مغريًا لعدد من المباحث الفلسفية التي اشتغلت على حضور العلم والتقنية كرهان للسلطة (أعمال هابرماس مثلًا، ولا سيما دراسته عن التقنية كأيديولوجيا). كما أن ظواهر البيروقراطية وعقلانية الدولة والتكنوقراطية غدت إشكاليات كلاسيكية لعلم الاجتماع السياسي[5]، من خلال بحث تحوّل السلطة من السياسيين إلى فضاءات كبار الموظفين والكفاءات التكنوقراطية التي تستعمل كفاءاتها التقنية لممارسة السلطة السياسية والتأثير في القرار السياسي، فغالبًا ما تبدو كلمة «تكنوقراط» قدحًا وذمًا في حديث رجال السياسة[6].

خلص عدد من الدراسات إلى أن تأثير رجال الإدارة والأجهزة الإدارية المتزايد في المجال السياسي ربما يحوّل النظام الإداري إلى نظام للسلطة قائم بذاته؛ سلطة تستند في الأساس إلى الكفاءة والخبرة والتخصص في إدارة الشؤون العامة، وتمنح الاحترافية البيروقراطية شرعية خاصة تعتمد على امتلاك المعرفة، وتنمو وتتطور بتطور المشكلات وتعقدها وتشابكها[7].

يرى بعضهم أن الجذور التاريخية لإشكالية الإداري والسياسي ترجع إلى ديناميتين سياسيتين عرفتهما الدولة الحديثة: ترتبط الأولى بالدولة كجهاز إداري بيروقراطي تبلور نتيجة مسلسل العقلنة (أعمال فيبر)، فيما ترتبط الثانية بالدولة كشكل سياسي: حكومة تمثيلية، تبعية الإدارة لتوجهات الإرادة العامة[8]، أي هي الدولة بوصفها تبلور مسلسل الدمقرطة.

---

(5) Roger-Gérard Schwartzenberg, *Sociologie Politique*, Domat politique, 5ème éd. (Paris: Montchrestien, 1998), p. 293.

(6) المصدر نفسه، ص 294.

(7) عبد الحفيظ أدمينو، «نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب،» (أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أكدال، الرباط، 2002).

(8) Ali Bouabid et Amina El Messaoudi, «Technocratie versus démocratie?,» Cercle d'analyse politique, Les Cahiers bleus, no. 9 (avril 2007), p. 7, <http://www.fes.org.ma/common/pdf/publications_pdf/cahierB_9/CahierB9.pdf>.

لا شك في أن عودة النقاش في شأن هذه الإشكالية يتزامن مع تواتر الحديث عن «نهاية السياسة»، وعن العجز العمومي (L'Impuissance publique)، خصوصًا مع أثر عولمة الأسواق في الاقتصادات وهيمنة الجوانب المالية العالمية عليها، وتاليًا على القرار السياسي في عصر تسوده الخبرة التكنوقراطية المستغنية عن السياسة، من خلال نزع الصفة السياسية عن التسيير تحت تأثير حكم الاقتصاد، حيث يتحدث بعض المفكرين عن انبعاث «العلموية» السابقة في لباس نزعة «تقنوية» معاصرة، حتى اكتسح ميدانَ السياسة خطابُ الخبير والتقنية والحاجاتُ الاقتصادية الملحة والتواصل[9].

لا يبتعد مجال السياسات العامة عن إشكاليات التوتر بين الإداري والسياسي، ولا عن إشكاليات ضمور النظام التمثيلي الديمقراطي. فعلى الرغم من أن فاعلي السياسات العامة ليسوا موظفي إدارة، يبقى الجهاز الإداري هو الإطار الرئيس للمساهمة في صوغ هذه السياسات[10]. فعندما نستعيد خطاطة مولر (P. Muller) عن الدوائر الأربع لصناعة السياسات العامة: دائرة هرم الدولة (القيادة السياسية والتنفيذية)؛ دائرة الإدارات القطاعية المتدخلة في مجالات اختصاصها؛ دائرة الفاعلين خارج الدولة (نقابات، هيئات مهنية، رجال أعمال)؛ الدائرة الرابعة المتضمنة الهيئات السياسية (مجالس نيابية ومجالس شيوخ... إلخ) والهيئات القضائية (مجالس دستورية ومجالس للدولة ومجالس للحسابات)[11]، تتجلى الخلاصة الأساسية في أن الفاعل السياسي ليس بالضرورة محددًا حتميًا للسياسة العامة، ولا سيما عندما نقف على الانفصام بين فضاء التمثيل السياسي من جهة، وفضاء السياسات العمومية من جهة أخرى، حيث يتحكّم في الفضاء الثاني منطق الشبكات، ويزاول الوظائف الحكومية فاعلون غير منتخبين (وكالات، شبكات خبراء، مجموعات مصالح... إلخ). وحتى عندما يزاولها المنتخبون، فإنهم يبدون

(9) روبير رديكور، «من السلطة إلى العنف: أفول السياسة،» ترجمة فؤاد مخوخ، مجلة فكر ونقد (الرباط)، عدد 56 (شباط/ فبراير 2004).

(10) Pierre Muller, *Les Politiques publiques*, Que sais-je?, 8ème éd. (Paris: Presses Universitaires de France, 1990), p. 38.

(11) المصدر نفسه، ص 40-41.

فاقدي القدرة على الوساطة بين وظائف إنتاج التوافقات الاجتماعية والترابية، ووظائف إنتاج السياسات العامة، الأمر الذي يطرح إشكالية المراقبة السياسية لسياسات الضبط الاقتصادي والاجتماعي[12].

إننا أمام نموذجين لبناء السياسات العامة: الأول ما يسميه جان ليكا (Jean Leca) بعدم التطابق بين «السياسة الانتخابية» المعبرة عن التنافس السياسي للمنتخبين وأعضاء الحكومة، حيث الناخبون هم الذين يختارون من مجموعة «مشروعات» يتعين على الحكومات تطبيقها في صورة سياسات عامة؛ والنموذج الآخر هو «سياسة المشكلات»، حيث لا يكون المنتخبون وأعضاء الحكومة سوى فاعل إلى جانب فاعلين آخرين، ما يجعل السياسات العامة خاضعة لكثير من الأنظمة الاجتماعية المحلية، ولمجموعة من المفاوضات والتقويمات المتبادلة ومظاهر التراضي اليومية البعيدة عن المنطق الانتخابي[13].

هنا، يجب القول إن الباحثين لم يبحثوا تأثير تحولات العالم السياسي وفضاءات التمثيل في السياسات العامة فحسب، بل وقفوا على الاتجاه المعاكس للمعادلة برصدهم أثر تحولات الفعل العمومي والسياسات العامة في ممارسة السياسة والفعل السياسي، من خلال تحول أشكال المشروعية السياسية؛ فحيازة الولاية الانتخابية ما عادت الشكل الوحيد للمشروعية، بل أضيفت إليها مشروعية ذات طبيعة تدبيرية، ومن ثم من خلال تحول قواعد الفعل السياسي وخطاب الفاعلين الذين أصبحوا مطالبين بخطاب مزدوج: خطاب حزبي صدامي تقاطبي من جهة، وخطاب يتناول السياسات العمومية مبني على محدودية الخيارات السياسية، وضخامة الإكراهات التقنية والاقتصادية والتدبيرية من جهة أخرى[14]، وهو تحوّل سيؤدي في النهاية إلى أزمة الوظيفة المنبرية للحياة السياسية[15].

---

(12) Gilles Massardier, *Politiques et action publiques*, U Science politique (Paris: Armand Colin, 2003), p. 263.

(13) المصدر نفسه، ص 263.

(14) Muller, p. 53.

(15) المصدر نفسه، ص 54.

على الرغم من هذه الإشارات كلها عن توجهات البحوث المشتغلة على علاقة «السياسة» بالسياسات العامة، فإن بعض الدراسات التي انطلقت من حالات إمبريقية (في تجارب أوروبية) وصلت إلى نتائج لا تتوافق مع التسليم بالتراجع القدري للسياسة في تحديد توجهات الفعل العمومي. واعتبرت هذه الدراسات أن السياسات العامة عرفت في الأعوام الأخيرة تحولات عميقة مرتبطة بمتغيرين: يتعلق الأول بالانفتاح الكبير الذي عرفه مسلسل صوغ السياسات أمام العموم، ويرتبط الثاني بالتوجه «الترابي» الذي أصبح حاضرًا بقوة في الأجيال الجديدة للسياسات، ما جعل الهيمنة التكنوقراطية على السياسات العامة، من خلال التحكم في الخبرة وفي مسلسل التنفيذ، بالنسبة إلى هذه البحوث جزءًا من الماضي[16].

ثانيًا: حضور السياسات العامة في الفضاء العمومي المغربي

من البديهي أن يرتبط البحث عن حدود السياسة والإدارة، في صوغ السياسات، بالتساؤل أساسًا عن مدى حضور السياسات، باعتبارها من رهانات الفضاء العمومي داخل البرلمان، ولدى الأحزاب السياسية، وفي المحطات الانتخابية، وفي دوائر الحوار العمومي كله عمومًا.

على مستوى البرلمان، تتقاطع خلاصات البحوث في هذا الموضوع بشكل كبير، وتُجمع على تأكيد قصور التأثير البرلماني في بنية السياسات[17]، وفي تسجيل غياب منهجية برلمانية في مجال إعدادها[18]. أما أسباب ذلك فكثيرة، منها أن المحددات المؤسساتية لا تكفي وحدها لتفسير قصور أو ضعف مردودية حصيلة العمل البرلماني، فالقصور الكمي والنوعي لا ينحصر في ما هو تقني أو معياري فحسب، بل يتعلق بمختلف الإجراءات والمساطر الشكلية أو الموضوعية التي تقيد اختصاصات البرلمان، أكان من حيث المبادرة أم المناقشة، كما يرجع

(16) Massardier, pp. 91-126.

(17) محمد الغالي، «محددات التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب، 1984-2002،» (أطروحة دكتوراه في الحقوق، مراكش، 2004)، ص 378.

(18) المصدر نفسه، ص 386.

إلى الموارد البشرية السياسية التي لها صلاحية حسن أو سوء تدبير واستثمار مختلف الصلاحيات المخولة إليها[19].

ترتبط إشكالية الموارد بضعف طواقم الخبراء الموضوعة رهن إشارة العمل البرلماني، في وقت يقر فيه الجميع بأن المؤسسات التشريعية لا تتطور بأدوارها إلا بناء على المعرفة التي توفرها لها الخبرة في مجال السياسات العامة[20]. فإذا شكلت لحظة مناقشة الميزانية، نظريًا، أقوى اللحظات البرلمانية المرتبطة بالحوار في شأن السياسات، حيث لا تكون الميزانية في النهاية سوى الترجمة المالية لتوجهات السياسات العامة، فإن الشكل الذي تقدم به الميزانية العامة أمام البرلمان يخضع مؤسسيًا لمقاربة عمودية، حيث تظهر الاعتمادات بحسب الأبواب والواردات، ما يجعل من الصعب حتى على المختص تحديد المبالغ الإجمالية الموجهة لكل برنامج وسياسة عامة بشكل أفقي، بغض النظر عن المقاربة القطاعية[21]، الأمر الذي يؤكد أهمية القانون التنظيمي للمالية الذي ستعده الحكومة في ضوء دستور 2011.

يهيمن إعداد الميزانية وتقديمها المواصفات التقنية على حساب إمكانات النقاش والمداولة السياسية[22]، فيما يهيمن على النقاش في شأن التصريح الحكومي تقاطبُ الأغلبية/ المعارضة، الأمر الذي لا يعبّر بوضوح عن تقاطب في شأن السياسات العمومية. أما تقنية الأسئلة، كآلية للرقابة، فتبدو أسيرة الهواجس المحلية، ولا يمكنها أن تشكل آلية مندمجة في سياق تصور سياسي لتقويم السياسات العامة ومراقبتها ومتابعتها.

تُحيل هذه العناصر كلها على حدود استثمار البرلمان، كفضاء عمومي[23]،

---

(19) المصدر نفسه، ص 7.

(20) «تقرير حول المساءلة البرلمانية للشأن التعليمي،» جمعية الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان (أيار/ مايو 2009)، ص 27.

(21) Ali Bouabid, Larabi Jaidi et Mohammed Harakat, *L'évaluation de l'action publique: Pistes pour un débat: Document de travail*, Modernisation de l'action publique (Rabat: Freidrich Ebert Stiftung; Salé - Maroc: Fondation Abderrahim Bouabid, 2004), p. 38.

(22) المصدر نفسه، ص 39.

(23) حول هذا المفهوم، انظر: Jean-Philippe Heurtin, *L'Espace public parlementaire: Essai sur les raisons du législateur* (Paris: Presses Universitaires de France, 1999).

للتواصل السياسي عبر مناقشة السياسات العامة[24]، فيما خلص بعض الباحثين - انطلاقًا من أعمال هابرماس - إلى تعذّر اعتبار البرلمان فضاءً يتحقق فيه المجال العمومي النقدي[25].

عمومًا، لا يُشكل النقاش في شأن السياسات العامة رهانًا من رهانات الفاعلين في العمل البرلماني؛ إذ لم يصبح تقويم السياسات العامة اختصاصًا برلمانيًا إلا في دستور 2011. وعلاوة على ذلك، فإن لحظةً كمناسبة الانتخابات التشريعية لا تبدو محمّلة هي الأخرى بهاجس هذا النقاش. فعلى سبيل المثال، لم تشكل تشريعات 2007، ولا حتى انتخابات 2011، لحظة تناظر بين الخطابات السياسية، أو لحظة بروز خطابات سياسية تحمل مرجعيات واضحة في شأن السياسات العامة المقترح تفعيلها، وجرى تعويض ذلك كله بخطابات تقنوية أو خطابات أخلاقية[26].

اكتشفت الأحزاب السياسية المغربية، خلال هذه الاستحقاقات، مقولة «البرنامج الانتخابي». لكن بدلًا من أن يعبر ذلك عن التَّمَفْصُل بين الهوية السياسية والأيديولوجية للحزب والسياسات العامة التي يقترحها، تحول الحزب بتأثير استبطانه للأيديولوجيا التكنوقراطية إلى حزمة أرقام وإجراءات وأجوبة تقنية جزئية[27]، في انتخابات غالبًا ما تعرف تحوّل النقاش والتقاطب العمومي حول الأفكار والسياسات إلى مجرد صراعات محلية بين الأعيان والوجهاء وأصحاب النفوذ؛ إذ توضح متابعة الحياة السياسية والحزبية المغربية أن جوهر الحوار السياسي العمومي يرتبط بالسياسة كمواقف تجاه الدولة، وكمواقف ظرفية وردات

---

(24) الغالي، ص 259.

(25) رشيد علمي الإدريسي ونذير ممنى، «هل البرلمان مجال عمومي»، في: التجربة البرلمانية المغربية السادسة، 1997-2002: أعمال الندوة الوطنية المنظمة من طرف مركز الدراسات الدستورية والسياسية، كلية الحقوق، مراكش 10-11 أكتوبر 2003 : مهداة إلى الأستاذ المصطفى خطابي، تنسيق أمحمد مالكي، سلسلة الندوات والأيام الدراسية؛ 24 (مراكش: جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مركز الدراسات الدستورية والسياسية، 2006)، ص 23-43.

(26) حسن طارق، المجتمع المغربي وسؤال المواطنة والديمقراطية والسياسة، دراسات وأبحاث؛ 17 (طرابلس الغرب: دار مكتبة الفكر، 2010)، ص 172.

(27) المصدر نفسه، ص 172.

فعل يومية، ولا يرتبط بالسياسة كسياسات عامة أو أجوبة عن أسئلة المجتمع. فالقضايا الاقتصادية والاجتماعية غالبًا ما تبدو مؤجلة أمام الأولوية شبه المطلقة للقضايا السياسية (المتعلقة بالصراع أو بالتوافق مع السلطة)[28].

تتجلى الترجمة التنظيمية لهذا المعطى في الأنظمة الداخلية لأغلبية الأحزاب المغربية، في غياب أي إشارة إلى هيئة أو لجنة تهتم بالسياسات العمومية. وإذا اعتبر بعضها أن من الآثار السياسية المحتملة لدخول زمن «التناوب الأول» هو عودة النقاش في شأن «السياسات» كأحد رهانات الحقل السياسي المغربي، فإنه لم يصمد أمام استراتيجية الفاعلين الحزبيين المغاربة الذين يتعاملون مع المشاركة الحكومية كمجال لتدبير العلاقة مع الدولة، لا كمجال لإنتاج السياسات.

عملت الرواسب التاريخية داخل الأحزاب على تكييف ردات فعلها، بشكل يجعل هاجسها الأساس التفكير في المسألة السياسية (مسألة الدولة، السلطة، الدستور... إلخ). وربما يشكل هذا جزءًا من الإرث الذي احتفظت به الأحزاب من مرحلة الصراع السياسي مع الدولة.

أخيرًا، يعود ضعف حضور السياسات العامة في فضاء الحوار إلى محدودية مساهمة المجتمع المدني والجامعة ومراكز البحوث في متابعة هذه السياسات وتحليلها وتقويمها.

ثالثًا: السياسات العامة بين تجذّر تقاليد التدبير التكنوقراطي وآثار التحولات السياسية والدستورية

تاريخيًا، اعتبر تشغيل «أسطورة التكنوقراطية»، خصوصًا في تأويلها المضاد للحزبية، أحد المكوّنات الأساسية لأدوات الضبط السلطوي للنظام السياسي المغربي[29]. وإذا ساهمت التحولات التي عرفها هذا النظام في اتجاه الانفتاح

---

(28) المجلس الاقتصادي والاجتماعي: النموذج المغربي، إشراف حسن طارق وجمال حطابي (الرباط: منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، 2010)، ص 11.

(29) Bouabid et El Messaoudi, p. 22.

وليبرالية أكبر في انحصار المشروعية السياسية للصيغة التكنوقراطية، فإنها لم تمنع عودة هذه الصيغة في صورة السياسي/ الحزبي، حيث يبدو أن التكنوقراطي يوظف السياسي الحزبي، لا العكس[30]، ما يجعل الظاهرة التكنوقراطية معطى بنيويًا في الحياة السياسية المغربية، المتأثرة بما يسميه عبد الله ساعف بـ «النمطية الإدارية» (Fonctionnarisation)، من خلال الحضور القوي للموظفين في المؤسسات، وارتباط الشرائح الجديدة بالإدارة، وسيادة فكرة عن النظام تمثله كبناء تراتبي، يجلس على قمته رئيس تراتبي (باترون) يقوم بعملية التشجيع أو الزجر، وحضور مواصفات «الموظف السامي» كنمط أساسي للحياة السياسية... الأمر الذي أدى إلى انتشار بارز لثقافة الدولة التي تعبّر عن نفسها بنزوعات تحويل المواطنين المغاربة إلى جمهور مواطنين إداريين، من أجل توسيع دوائر الحياة الإدارية على حساب الحياة السياسية[31].

عمد بعض الباحثين إلى بناء نوع من التماهي بين الحضور الطاغي للموظفين والإداريين في النسق السياسي الفرنسي والحالة المغربية، غير أن اختلاف السياقين ربما يجعل مضمون التجربة الفرنسية قائمًا على التسييس المتزايد للوظيفة العمومية، فيما يقوم مضمون التجربة المغربية على «البرقرطة» الممتدة للتدبير السياسي، بالنظر إلى تشكّل الجهاز الإداري داخل ديناميّة بناء دولتي يعتمد منطق الهيمنة التي لا تسمح بأدنى إمكانات الحياد الوظيفي للإدارة في العلاقة بين الدولة والمجتمع. يبدو من الطبيعي، أمام التراكمات التي أفرزتها الممارسة الإدارية/ البيروقراطية في المغرب التي أنتجت اعتقادًا يتمثل في أن وضع أي سياسة فاعلة إنما يكون بإقصاء «السياسي»[32]، أن تُحوّل طبيعة النقاش في شأن السياسات العمومية من المجال السياسي والقيمي إلى المجال التدبيري والتقني والإجرائي، الأمر الذي يجعل من القرار السياسي سجين خبرة أحادية (Mono-Expertise) تحت

---

(30) المصدر نفسه، ص 22.

(31) عبد الله ساعف، «النخب المغربية وإشكالية الإصلاح،» في: التمثيلية، الوساطة، والمشاركة في النظام السياسي المغربي: كتاب تكريمي للأستاذ عبد الرحمن القادري، تنسيق عبد الله ساعف (أكدال - الرباط: دار الملتقى، 1997)، ص 65.

(32) أدمينو، ص 16.

ضغط دائم للاستعجال[33]، بدلًا من أن يكون نتيجة النقاش العمومي والسياسي. ويعتقد كثير من «المصلحين» خطأً أن الإصلاح لا يحتاج إلى سياسة، بل يذهبون إلى حد إقامة تعارض بين الإصلاح والسياسة، معتبرين أن للإصلاح طابعًا تكنوقراطيًا محضًا، الأمر الذي يكرس نزعة عدم التسييس السائدة والمكتسحة الفضاء المغربي[34].

لظاهرة عدم التسييس أشكال منوّعة، لا يمكن اختزالها إلى الابتعاد عن العمل السياسي فحسب، بل إن من أصنافها النزوع إلى التعامل بمنظار تقني مع القضايا السياسية الكبرى، ونزع الطابع السياسي عن مجال السياسات العامة والميل إلى جعلها تكنوقراطية[35]. تخترق مظاهر هيمنة الإدارة والمنطق التكنوقراطي على منطق السياسة في السياسات العامة، مراحل هذه الأخيرة كلها؛ من لحظة بناء المرجعيات، إلى مرحلة الصوغ، وصولًا إلى زمن التقويم، من دون الحديث طبعًا عن مرحلة التنفيذ كلحظة إدارية تقنية بامتياز.

تستلهم المرجعيات المتداولة في كثير من السياسات الاجتماعية والاقتصادية، من دون أدنى تحفظ، المقولات المؤسسة للخطابات التقنية للمؤسسات المالية الدولية ولبعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (حالة مفهوم الحكامة الجيدة مثلًا)، فيما نشهد عودة قوية إلى اللجوء إلى مكاتب الدراسات الأجنبية في صوغ سياسات أفقية ذات تأثير كبير في القضايا الاقتصادية والاجتماعية، في صيغة مخططات أو برامج ذات مدى زمني متوسط، خارج أي اهتمام بخطاطة المنطق التمثيلي[36]، والنقاش السياسي والبرلماني، ولا سيما مع تواتر جيل من المؤسسات والوكالات الموجودة أصلًا خارج منطق المراقبة السياسية.

---

(33) Ali Bouabid et Larabi Jaidi, «Etude sur le projet de création d'une structure d'analyse économique,» Ministre chargé des affaires générales (Rabat) (février 2002).

(34) عبد الله ساعف، رهانات التحول السياسي في المغرب، سلسلة نقد السياسة، ط 2 (الرباط: منشورات دفاتر سياسية، 2004)، ص 42.

(35) المصدر نفسه، ص 17.

(36) لنلاحظ أن مخططًا من حجم «المخطط الأخضر» لم يكن له أي أثر داخل التصريح الحكومي، الذي قدّمه الوزير الأول عباس الفاسي، بعد تعيين حكومته في عام 2007.

تظل لحظة التقويم أسيرة المنطق التقني/ الإداري نفسه أيضًا، من خلال غياب الجانب السياسي، مجسدًا في ضعف المؤسسة البرلمانية. فغياب قدرة إنتاج الخبرة المستقلة للسلطة التشريعية يجعلها في وضعية تبعية للإدارة[37] وسجينة مفارقة محورية، أي يكون البرلمان مرتبطًا بالإدارة من أجل مراقبة هذه الإدارة نفسها؛ إذ غالبًا ما تستند لجان التقصي إلى تقارير المفتشية العامة للمالية، فالبرلمان لا يستطيع إنتاج قاعدة معلومات مستقلة عمّا تتداوله الإدارات. من جهة أخرى، لم يكن للبرلمان المغربي آليات مؤسسية لتدبير الانفتاح على المواطنين وعلى المجتمع المدني في مناقشة السياسات العامة[38] قبل دستور 2011.

إن هيمنة الجوانب التقنية والإدارية تعني تهميش مبادئ المساءلة والمراقبة، فوراء صراع التكنوقراطي والسياسي يكمن مستوى آخر من الصراع لا يُحسم عادة إلا بتفضيلات قيميّة: ما القيم التي يجب أن تحظى بالأولوية في صوغ السياسات العامة وتنفيذها؛ النجاعة والفاعلية أم المساءلة والمحاسبة[39]؟

إن كان من خلاصة ممكنة لرصد مسار العلاقة بين السياسة والإدارة في ما يتعلق بالسياسات العامة، فهي محدودية أثر ديناميّة التحول السياسي الذي عرفته بلادنا في أي «تسييس» متزايد لهذه السياسات، ولا سيما عندما ننطلق من الفرضية التي تربط بين التحولات الديمقراطية التي جرت في عدد من الأقطار والدور الذي تؤديه إعادة تنشيط «السياسي» كمضاد للسلطوية[40].

لا بدّ من أن يضع تفسير هذه المحدودية في حسابه ما يمكن تسميته «الاستقلالية النسبية» التي يتمتع بها مجال السياسات قياسًا بالمجال السياسي وتحولاته. فعلى سبيل المثال، وقف فيليب برو على مفارقة الاستمرارية المفاجئة

---

(37) Bouabid, Jaidi et Harakat, p. 37.

(38) عبد الله معاشو وحسن طارق، دليل التواصل بين البرلمانيين والمجتمع المدني (مراكش: منشورات منتدى المواطنة، 2007).

(39) نذير المومني، «أعمال هابرماس ومجال السياسات العمومية،» مجلة أبحاث (الرباط)، العدد 56 (شتاء 2004)، ص 113.

(40) أدمينو، ص 160.

على مستوى السياسات العامة القطاعية، على الرغم من التغييرات السياسية الجذرية[41].

السؤال المطروح هنا: هل يمكن أن تنسحب هذه المفارقة التي تهم مضمون السياسات على شكل هندستها وصوغها؟

عندما نعود إلى السياقات السياسية لمرحلة التحول الذي انطلق في بلادنا منذ تسعينيات القرن الماضي، نتأكّد أن فكرة التحول لم تكن مبنية في العمق على مضمون مرتبط بتصور جديد للسياسات العامة، بقدر ما كانت معتمدة على تصور للسياسة وعلاقات السلطة بالمعارضة، على الرغم من أن الخطاب الذي مهد للانفتاح الليبرالي والسياسي في أواسط التسعينيات بنى بعض حججه على تقويم علني وعمومي بمضمون سلبي لمجمل السياسات المطبقة منذ الاستقلال (خطاب الملك المغربي الحسن الثاني مثلًا عن السكتة القلبية). فإلى حدود عام 2011، لم يمس هذا التحول في عمقه توزيع السلطة وطبيعة القرار السياسي، ما جعل من «تواضع» المجال التمثيلي معطىً ثابتًا كأحد الإكراهات المؤسسية أمام إعطاء النقاش في شأن السياسات بعدًا أكثر تطورًا. لذلك، فإن إحدى الفرضيات المهمة التي أفرزتها وثيقة دستور 2011 تتجلّى في ما إذا كان النفس البرلماني والنقاشي الذي أدخل على النظام الدستوري سيسمح بـ «تسييس» السياسات العامة وبإخراجها من دائرة الهيمنة «التكنو - إدارية»، كنتيجة مباشرة لإعادة تأهيل السياسة والوظيفة الحزبية والعملية الانتخابية.

يتمحور السؤال المطروح هنا حول حدود التحول الذي سينتج عن مستجدات دستور 2011، بمدى عودة «السياسات العامة» إلى الفضاء العمومي كأحد رهانات الحياة السياسية، في ضوء:

- الصلاحيات الجديدة الممنوحة للحكومة.

- ربط العملية الانتخابية بتعيين الحكومة، وبالتالي بطبيعة السياسات التي ستطبق.

---

(41) فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة محمد عرب صاصيلا (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998)، ص 505.

- تحول الحكومة إلى حكومة سياسية ومنتخبة.
- تأكيد التفوق السياسي للحكومة على الجهاز الإداري.
- الصلاحيات الواسعة الممنوحة للبرلمان.
- النص الدستوري على صلاحية البرلمان في تقويم السياسات العمومية.
- انفتاح السياسات العمومي على المواطنة التشاركية عن طريق آليات الديمقراطية التشاركية.
- إثراء النقاش العمومي في شأن السياسات العامة من خلال هيئات الحكامة الجيدة.

القسم الثاني

في التوترات المهيكلة للدستور المغربي

الفصل الرابع

في التوتر المزمن للدستورانية المغربية
الازدواجية وإشكالية السمو

إبان الحوار الواسع الذي شهده المغرب حين مراجعة دستور 1996، شكل هاجس «تطويق الفصل 19» تعبيرًا ضمنيًا عن الحاجة إلى تجاوز ممارسة دستورية تقوم على قاعدة الإخلال بمبدأ السمو، وتفتح بالتالي المجال أمام ازدواجية المرجعية المعيارية والابتعاد عن منطق النص الوضعي المكتوب كمحدد وحيد لتدبير الحياة السياسية، وكمجموعة مقتضيات قانونية يخضع لها الفاعلون السياسيون، وتشمل السلطات والمؤسسات كلها. إن العودة السريعة لقضيتي الازدواجية والسمو منطلقًا لـ «تجريح» الشرعية الدستورية، بحسب تعبير رقية المصدق، من خلال تناول ما خلص إليه عدد من الباحثين الذين اشتغلوا على الظاهرة الدستورية المغربية، ستكون مفيدة لمعرفة جواب دستور 2011 عن مسألتي السمو والازدواجية، ولا سيما من خلال التمييز بين مجال «أمير المؤمنين» ومجال «رئيس الدولة»، ومن ثم للوقوف على استمرارية منطق الازدواجية، خصوصًا في خطاب الحقل الديني الرسمي.

أولًا: دستور أم دستوران؟

يمكن اعتبار البحث في القانون الدستوري المغربي على امتداد مساره التاريخي بحثًا عن إشكاليتي الازدواجية والسمو بامتياز، وذلك منذ المقالة المعروفة لميشيل غيبال[1] (M. Guibal) الذي دوّن فيها الخلاصات الأساس

(1) Michel Guibal, «La Suprématie constitutionnelle au Maroc,» *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, no. 3 (juillet-septembre 1978).

لمحاضرات عام جامعي (1975-1976) في شأن تجليات الفصل 19 كمدخل لفهم الجسم الدستوري المغربي[2]، فخلص إلى أن الملكية المغربية تستبعد مبدأ السمو الدستوري، ولا سيما أن الملك لا يستمد سلطاته كلها من الدستور الذي لا يمكنه تقييد عمله، وأن الازدواجية الدستورية بين الطبقة السامية التي تهم الملكية والأمة ونظام الحريات، التي تتعلق بالشرعية الدستورية وطبقة سفلى غير مستقرة، تهم القواعد التقنية وتتعلق بالمشروعية الدستورية.

بعد ذلك بثلاثة أعوام، قال مصطفى السحيمي[3] إن الدستور المغربي يضم ثلاث طبقات:

- الأولى سامية، وهي «كتلة الشرعية» ذات طابع مقدس، تضم الشكل الملكي والطابع الديني للدولة المغربية؛

- الثانية هي «الكتلة الديمقراطية»، وتضم نظام الحقوق والحريات الديمقراطية. لذلك فإن أهميتها تكمن في الإبقاء على المسحة الليبرالية للنظام، وهي ذات طابع مستقر نسبيًا، على الرغم من أنها تعرف بعض التعديلات على مستوى الممارسة.

- الثالثة تتعلق بالمؤسسات، وبعلاقة البرلمان بالحكومة واختصاصاتهما، كما تتعلق بالسلطة التنظيمية، وتتميز هذه الكتلة بعدم استقرارها.

من جانب آخر، دافع خالد الناصري في أطروحته في شأن «القانون السياسي»[4] عن ازدواجية قائمة بين نظامين:

- النظام الشكلي الذي يضم المستوى التقني للشرعية المقتبس من

---

(2) عبد اللطيف أكنوش، واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن 21 (الدار البيضاء: مكتبة بروفانس، 1999)، ص 113.

(3) انظر: Mustapha Séhimi: «Constitution et règles constitutionnelles au Maroc,» *Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc*, no. 10 (1981), et «La Notion de constitution au Maroc,» (Thèse d'état, Droit Public, Rabat, 1984).

(4) Mohammed Khalid Naciri, «Le Droit politique dans l'ordonnancement constitutionnel: Essai d'interprétation du système de gouvernement au Maroc,» (Thèse d'Etat, Paris II, 1984).

الدستورانية الغربية، أكان على مستوى رئيس الدولة أم البرلمان أم الحكومة؛

- النظام الأساس اللاشكلي أو الدستورانية الجوهرية، الذي يضم الطبقة العليا من الدستور غير المدوّن والمتمثل في أيديولوجيا الشرعية، الذي يعد دعامة النظام المغربي، وتجسَّد في الفصل 19 من الدستور. ويميز الباحث بين أربعة مستويات لهذه الدستورانية الجوهرية:

- طبقة السلطة التأسيسية في المغرب.
- البيعة أساسًا للشرعية التعاقدية.
- غياب الوسطاء بين الملك والأمة.
- عدم وجود فصل بين السلطات على مستوى الملك[5].

أما عبد اللطيف أكنوش، فأقر في أطروحته عن «القانون الخليفي» بوجود طبقتين في الدستور المغربي؛ طبقة أسمى تحافظ على ظواهر النظام الخليفي (من الخلافة الإسلامية)، ويتميز بالحصانة المطلقة، وطبقة سفلى تتشكل من تقنيات القانون الدستوري الغربي المنظمة لعلاقات الحكومة والبرلمان فحسب، وتتميز بسمو نسبي[6].

لا يمكن التذكير السريع بإشكاليتي الازدواجية والسمو، ولا سيما في ضوء قراءة الفصل 19، من دون الإشارة إلى النص المرجعي لعبد اللطيف المنوني، الذي اعتبر اللجوء إلى هذا الفصل بمنزلة قراءة جديدة للدستور[7]، على أساس أنه يستجيب لضرورة إعطاء حل لمسألة الشرعية في الحكم... وهي شرعية تقوم على

---

(5) سعيد خمري، روح الدستور (الدار البيضاء: منشورات دفاتر سياسية، ومطبعة النجاح الجديدة، 2012)، ص 156.

(6) المصدر نفسه، ص 154.

لمزيد من التفصيل، انظر: Abdellatif Agnouch, «Contribution à l'étude des stratégies de légitimation du pouvoir autour de l'institution califienne, le Maroc des Idrissides à nos jours,» (Thèse d'état en droit, Casa, 1985).

(7) Abdeltif Menouni, «Le Recours à l'article 19: Une nouvelle lecture de la constitution,» *Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc*, no. 15, 1er semestre (1984).

أصول المؤسسة التي أسست الدولة المغربية، وضمنت وجودها التاريخي. فإمارة المؤمنين تجعل الملك يتمتع بسند إضافي يضمن له شرعية دينية، بوصفه قائمًا على أمور الجماعة المؤمنة، التي هي من الناحية الشرعية جماعة سياسية تختلف عن الجماعة التي تتكون منها الدولة؛ لذلك، يتمتع أمير المؤمنين بسلطات لا تحد، يمارسها وفق القرآن والسنة، وهما سندان غالبًا ما يكونان موضوعًا لتأويلات فضفاضة، الأمر الذي يجعل وظيفة إمارة المؤمنين تحدِث حقلًا للعمل السياسي لا يقل اتساعًا عن الحقل الدستوري، يحدّد الاجتهاد حدوده وحواشيه[8].

أما محمد معتصم، الذي اشتغل على ما يسميه «خطاب الثنائية» كمقاربة لبحث القانون الدستوري في ضوء تداخل المرجعيتين الدينية والتقليدانية من جهة، والعصرية والغربية من جهة أخرى[9]، فدافع عن فكرة ازدواجية الدستورانية المغربية من خلال طبقتين: الأولى سامية تتعلق بأمير المؤمنين وما يلحق به من إسلامية الدولة وشكلها الملكي ومشروعيتها الدينية وانبثاق جميع السلطات من رئيسها، وهي في جزئها الأساس غير مقننة في الدستور العصري، بل تستمد امتدادها من القانون العام الإسلامي والممارسة المغربية للحكم. أما الثانية، فطبقة سفلى تتعلق بالملك الدستوري وأجهزته الدستورية: البرلمان والحكومة وحريات المواطنين، وهي مدوّنة في الدستور العصري وعرضة للتعديلات بخلاف الطبقة الأولى الثابتة[10].

أقرت الباحثة رقية المصدق، من جهتها، في تحليلها للبناء الدستوري المغربي بأن هناك تعايشًا لدستور صريح مع دستور ضمني، وبأن الأخير يتعاظم دوره نتيجة التأويلات الملكية للنص الدستوري؛ هذه التأويلات التي أنتجت فصلًا ضمنيًا[11]

---

(8) محمد الطوزي، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، ترجمة محمد حاتمي وخالد شكراوي؛ راجع نصوصه عبد الرحيم بنحادة (الدار البيضاء: نشر الفنك، 2001)، ص 85-86.

(9) محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي (الدار البيضاء: إيزيس للنشر، 1992)، ص 17.

(10) المصدر نفسه، ص 81-82.

(11) Rkia El Mossadeq, «Jeu de consensus et développements constitutionnel et électoral au Maroc,» *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome 31 (1992), p. 95.

للسلطات، يتوافق مع المفهوم الملكي للمملكة الدستورية. وترى المصدق أن بروز الدستور الضمني يرتبط بالانحراف الذي عرفته الحياة الدستورية في بلدنا منذ الثمانينيات بعد الاجتياح الذي شهده الفصل 19 من الدستور، وكان من آثاره تحوّل المنظومة الدستورية «السامية» إلى منظومة دستورية «تقديرية»[12].

إن التذكير بسياق تناول الباحثين لإشكاليتي السمو والازدواجية يُحيل على التفكير في الجواب الذي قدمه دستور 2011 لهاتين الإشكاليتين، ولا سيما من خلال التصور الذي وضعه لتدبير العلاقة بين «أمير المؤمنين» و«رئيس الدولة».

ثانيًا: بين أمير المؤمنين ورئيس الدولة
أبعاد التمييز وحدوده

إن تجلت حدود الفصل والتمييز بين سلطتي أمير المؤمنين ورئيس الدولة في الفصل بين الصلاحيات الدينية من جهة، والمهمات السيادية والضمانية والتحكيمية ذات الطبيعة السياسية من جهة أخرى، فإن هذا التمييز الذي يعدّ تغييرًا معياريًا[13] نوعيًا على مستوى البناء الدستوري يؤشر إلى الاعتراف بوجود فضاءين، سياسي وديني، لكل منهما فاعلوه وقواعده[14]. لذلك، فإن ربط إمارة المؤمنين بالصلاحيات الدينية يعني أنه لن يكون في مقدور الملك اللجوء إلى صفته أميرًا للمؤمنين لأداء وظائف سياسية عملية عدة، مثل التعضيد الدستوري للملك، أو سد الفراغ التشريعي[15]. كما أن الحديث عن الفضاءين الديني والسياسي، من خلال الفصلين 41 و42، يثير مسألة تجاوز الحالة التي ظل فيها الملك الدستوري مجرد امتداد عصري لأمير المؤمنين، وظلت إمارة المؤمنين تشكل فيها الطبقة السامية للبناء الدستوري المغربي، قياسًا بالطبقة السفلى التي

---

(12) رقية المصدق، «من أجل وضع حد للتزيف الدستوري،» أخبار اليوم، 23/ 4/ 2011، ص 13.

(13) Hassan Rachik, «Le Roi, commandant des croyants et chef d'état: Vers une séparation des rôles politiques et religieux?,» papier présentée a: «La Liberté de conscience au Maroc», Acte du colloque international organisé par le collectif Démocratie et Modernité, p. 150.

(14) المصدر نفسه، ص 151.

(15) معتصم، ص 85.

تضم الملك الدستوري[16]، والانتقال إلى حالة دستورية جديدة مبنية على تقسيم عمودي غير تراتبي بين الوظيفتين الدينية والسياسية.

أما الباحث حسن رشيق فيرى أن معاني مفهوم إمارة المؤمنين، كمفهوم «طيع»، تختلف أو تتناقض باختلاف السياق والرهانات، وذلك في ثلاث حالات:

- حالة الاستعمال السياسي المنخرط في الحقل السياسي الذي لا أبعاد دينية له، ويحترم المشروعية الدستورية.

- الحالة التي ترى في إمارة المؤمنين «معنىً دينيًا» مخصصًا للاستعمال داخل الحقل السياسي كآلية لشرعنة سمو المؤسسة الملكية تجاه باقي السلطات[17]، أو تجاه الدستور نفسه، حيث يبدو أن الملك - أمير المؤمنين يستعمل التقليد للتموقع بين الدستور والله، وللمرور من حقل إلى آخر، ولشغل أي فراغ قانوني ولمعاقبة فاعلين سياسيين باسم التقاليد الدينية.

- الحالة الأخيرة تتعلق بتعبئة إمارة المؤمنين، كوظيفة دينية، في مواجهة منافسين مفترضين ينشطون هم كذلك باسم الدين، وداخل حقل ديني.

يُطرح السؤال هنا عمّا إذا كانت الحياة السياسية والدستورية، بعد وثيقة تموز/ يوليو 2011، وفي ضوء الفصل بين الصلاحيات السياسية والدينية للملك، ستشهد إعادة إنتاج حالات الاستعمال السياسي لصفة إمارة المؤمنين[18]. وسيمكننا الجواب عن هذا السؤال وحده من التكييف الفعلي لهذا الفصل، وللتمييز المعياري بين حقل الملك الدستوري وحقل إمارة المؤمنين، كمرحلة جديدة في اتجاه «زمنية» و«دنيوية» (Sécularisation) السلطة الملكية؛ هذه «الزمنية» التي لا تعني بالضرورة اختفاء أو تواري «الديني»، لكنها تحديد وتمييز واضح بين الفضاء السياسي والفضاء الديني فحسب[19].

---

(16) المصدر نفسه، ص 81.

(17) Rachik, p. 146.

(18) مثّل الخطاب الملكي في افتتاح الدورة البرلمانية في تشرين الأول/ أكتوبر 1978 الذي اعتبر فيه الملك الراحل الحسن الثاني مخاطبًا البرلمانيين، أنه إذا كان للنواب مهمة المراقبة، فإنه هو من يملك مهمة مراقبة المراقبين لأنه خليفة رسول الله على أرضه.

(19) Rachik, p. 150.

لا بدّ من أن يقودنا التحليل هنا مجددًا إلى التفكير في ما إذا كان هذا الفصل بين «الديني» و«السياسي» يشكل عودة للرؤية الدنيوية للحكم وللسياسة التي طبعت مرحلة ما بعد استقلال المغرب إلى بداية سبعينيات القرن الماضي[20]، وهي المرحلة التي سبق أن وصفها أكنوش بمرحلة «العلمانية الموضوعية»، ولا سيما عندما ننظر إلى المعالجة الدستورية لموضوع إمارة المؤمنين، بوصفها امتدادًا لزمن سياسي انطلق، بحسب بعض الباحثين، مع تولي الملك محمد السادس الحكم، وتميز بنوع من «الزمنية الصامتة»[21] (Sécularisation sans voix) في تدبيره للحقل الديني، وبنوع من الاستعمال الخاص لمؤسسة إمارة المؤمنين.

إن الإقرار بالأهمية «المعيارية» للفصل والتمييز بين الوظائف الدينية والوظائف السياسية للملك، كبوابة لحل إشكالية السمو الملكي - بوساطة إمارة المؤمنين - في الوثيقة الدستورية كلها، لم يجعل الباحثين يجمعون على تجاوز «مشكلة الفصل 19»؛ إذ يرى بعضهم أن الحل الحقيقي للمشكلة المذكورة يتوقف على الطريقة التي سيمارس بها الملك رئاسته للمجلس العلمي الأعلى، وعلى طبيعة الظهائر التي سيُصدرها بصفته الدينية، وعلى نوع التنظيم الداخلي الذي سيخضع له هذا المجلس وصلاحياته ومدى تدخلاته وعلاقته بالمؤسسات الأخرى[22]، في حين يرى آخرون أن الإشكالية المطروحة في الفصلين 41 و42 ترتبط بالتأويلات التي سيُجتهد فيها. بعبارة أخرى، هل ستؤول هذه الاختصاصات في اتجاه تخويل الملك سلطات واسعة كما كان الأمر سابقًا[23]؟

لكن، قبل أن نترك للزمن فرصة الجواب عن هذا السؤال، استمر الحقل

---

(20) أكنوش، ص 89.

(21) Hassan Rachik et Mohamed Sghir Janjar, «Légitimation politique et sacralité royale,» Cercle d'analyse politique, Les cahiers bleus, no. 18 (2012), p. 45.

(22) محمد الساسي، «الملك يقدم الدستور: قراءة في العلاقة بين نص الخطاب الملكي لـ17 يونيو 2011 ونص الدستور الجديد،» في: الدستور الجديد ووهم التغيير، تنسيق عمر بندورو، دفاتر وجهة نظر؛ 24 (الرباط: دفاتر وجهة نظر، 2011)، ص 41.

(23) عمر بندورو، «العلاقات بين السلط: فصل أم خلط في السلط؟،» في: الدستور الجديد ووهم التغيير، ص 116.

الديني «الرسمي» في إنتاج خطاب ديني/ سياسي يقوم على فكرة الازدواجية، ولا يهتم لتأسيس ثقافة سمو الدستور كميثاق وضعي.

ثالثًا: الحقل الديني واستمرارية خطاب الازدواجية والسمو

تجلت استمرارية الخطاب الذي يقر بالازدواجية المعيارية بين الحقل الدستوري وحقل إمارة المؤمنين، من خلال مجموعة لحظات أعاد من خلالها الحقل الديني الرسمي إنتاج المقولات نفسها في شأن بناء المشروعية الدينية للدولة، أكان من خلال بيان مباركة المجلس العلمي الأعلى الدستورَ، أو من خلال الدرسين الافتتاحيين لوزير الأوقاف والشؤون الإسلامية ضمن سلسلتي الدروس الحسنية في العامين اللذين أعقبا دستور 2011[24]، أو من خلال ردات الفعل الرسمية في شأن النقاش المتجدد عن «البيعة» وحفل الولاء في صيف 2012[25]. فإلى جانب الثوابت الجامعة التي تحدث عنها الدستور، المتمثلة في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية المتعددة الروافد، والملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي، قدم هذا الخطاب ما اعتبره ثوابت دينية للمملكة المغربية، ممثلة في الآتي: إمارة المؤمنين والمذهب المالكي في الفقه وطريقة الجنيد في التصوف والمذهب الأشعري في العقيدة.

يوازي الإقرارُ بازدواجية الثوابت الدينية للمملكة والثوابت الدستورية إقرارًا

(24) يتعلّق الأمر بالدرس الافتتاحي عن «الأبعاد التعاقدية للبيعة في تاريخ المغرب»، بتاريخ 3 رمضان 1432هـ (آب/ أغسطس 2011)، ثم بدرس «الثوابت الدينية للمملكة المغربية وجذورها في عمل السلف الصالح»، في 24 تموز/ يوليو 2012.

(25) انظر مثلًا: «بيان الكرامة» الموقّع من 104 شخصيات مغربية عن طقوس البروتوكول، في 22 آب/ أغسطس 2012؛ «تصريح أحمد الريسوني في شأن تشبيه وزير الأوقاف تلقي الملك البيعة ببيعة الرضوان،» أخبار اليوم (المغرب)، 30/ 7/ 2012؛ عبد الله حمودي، «البيعة والركوع والإهانة،» أخبار اليوم، 25-26/ 8/ 2012، ص 6؛ خليل الهاشمي الإدريسي، «البيعة باعتبارها انفتاحًا على الحداثة،» الأحداث المغربية، 23/ 8/ 2012، ص 23؛ عبد العالي حامي الدين، «عن البيعة والدستور والمملكة،» أخبار اليوم، 24/ 8/ 2012، ص 17؛ حسن أوريد، «حفل الولاء ليس ضاربًا في التاريخ: حوار،» المساء، 31/ 8/ 2012، ص 6، و«البيعة الوجه الآخر: الافتتاحية،» الآن (24 آب/ أغسطس 2012).

باستمرارية ازدواجية البيعة/ الدستور. وقدم درس أحمد التوفيق عن البيعة[26] مقارنةً بينها وبين الدستور، ليخلص إلى أن «أهم ما يجمع بينهما هو المضمون المتمثل في تنصيص البيعة على المبادئ الأساسية الخمسة المعروفة بالكليات: حفظ الدين، وحفظ النفس وحفظ العقل، وحفظ المال، ثم حفظ العرض». و«من يستطع أن يسبر في فصول دستور 2011 أين تلتقي هذه الفصول في الغايات مع المبادئ التي نصت عليها البيعات، يجدها تكاد تكون متطابقة»[27]. وفي الدرس نفسه، اعتبر أن مجرد «النص على حماية الدين في الدستور المغربي يجعله متضمنًا للبيعة دون أن يتجاوزها؛ لأنها بقدر ما تدور على الشروط تدور على الشخص؛ شخص أمير المؤمنين الذي تلتقي حوله طاعتان: الطاعة المأمور بها شرعًا على شروطها، وطاعة الدولة في إطار إكراهات العقد الاجتماعي داخل نظام نابع من تاريخ وطني مشترك»[28].

إن مثل هذه الخطابات التي تستنبط القراءات التأويلية التي طالما استندت إليها الدولة في التعامل مع مفهوم مثل «البيعة» لإضفاء الشرعية على مؤسسة إمارة المؤمنين، واكتساب مساحة للفعل السياسي تتجاوز الحقل الدستوري/ الوضعي، هي التي من شأنها توضيح حدود الأثر الذي ربما يحدثه الفصل بين المجالين الديني والسياسي في دستور 2011، ولا سيما في علاقة مع إشكاليتي الازدواجية والسمو.

---

(26) أثار هذا الدرس نقاشًا واسعًا، وكان من بين الذين علّقوا على مضامينه هشام بن عبد الله العلوي في مقالة منشورة على موقع «لكم» عن «البيعة بين الممارسة الديمقراطية والحكم التيوقراطي»، وهي المقالة التي أعاد نشرها، مترجمة إلى اللغة العربية، في: هشام بن عبد الله العلوي، «البيعة بين الممارسة الديمقراطية والحكم الثيوقراطي،» وجهة نظر، العدد 55 (شتاء 2013)، ص 29-30.

(27) انظر درس الأستاذ أحمد التوفيق (وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية)، حول «الأبعاد التعاقدية للبيعة في تاريخ المغرب»، في 3 رمضان 1432هـ.

(28) المصدر نفسه.

الفصل الخامس

بين الدستور الرئاسي والدستور البرلماني توتر داخل السلطة التنفيذية

أدى ارتفاع سقف المطالب المعلن عنه (في أثناء مراجعة دستور 1996) من خلال تحول «الملكية البرلمانية» إلى مطلب سياسي لفئات عريضة من ممثلي الحراك المجتمعي الذي عرفه المغرب في بداية عام 2011، ثم من خلال طبيعة العرض السياسي الذي حمله خطاب 9 آذار/ مارس 2011، أدى إلى انتقال مستوى النقاش العام في شأن المسألة الدستورية من الطبقة السفلى المرتبطة بعلاقة المؤسستين، البرلمان والحكومة، إلى طبقة أعلى مرتبطة بالعلاقة داخل السلطة التنفيذية نفسها، من خلال توزيع الصلاحيات بين الملكية والحكومة.

لا شك في أن هندسة دستور 2011 حملت توزيعًا جديدًا وتوازنًا مختلفًا بين سلطات المؤسسة الملكية وسلطات المؤسسات المنبثقة من الاقتراع العام (الحكومة والبرلمان)[1]. لم يبلغ هذا التوزيع درجة الأنظمة البرلمانية، حيث إن سلطات الملك وسلطات رئيس الحكومة ليست في المستوى نفسه[2]، فاحتفظت المؤسسة الملكية برجحانها وسموها مقارنة بباقي السلطات والمؤسسات.

وإن أكد هذا الوضع استمرارية ما يمكن تسميته «الدستور الرئاسي» المتميز

---

(1) Michel Rousset, «La Constitution de 2011 n'a pas résolu tous les problèmes: Interview,» *Maroc Hebdo*, no. 98 (30 juin 2012), pp. 20-21.

(2) Mustapha Séhimi, «Le Changement, c'est maintenant et demain,» *Maroc Hebdo*, no. 98 (30 juin 2012), p. 19.

بغلبة المظاهر شبه الرئاسية للنظام الدستوري المغربي، فإنه عزز في المقابل، ولا سيما مع التقدم المؤسساتي لوضعيتي البرلمان والحكومة، ما يمكن تسميته «الدستور البرلماني» أيضًا، كتعبير عن مظاهر النزوع نحو ملكية برلمانية ثنائية. على أن هذا التجاذب بين الطابع شبه الرئاسي المكرس والنزوع البرلماني، سينعكس حتمًا على طريقة اشتغال سلطة تنفيذية «ثنائية» لن تخلو من عناصر «توتر» هيكلي، حيث إن إمكانات الاحتكاك أو الاختلاف على هذا المستوى تتطلب من المؤسسة الملكية والحكومة تنازلات وتوافقات وتراضيات، لن تكون بالضرورة محكومة بالنص الدستوري[3].

أولًا: السلطة التنفيذية ودستور 2011

نتطلق هنا من استحضار تواتر موضوع السلطة التنفيذية في خطابات الإصلاح الدستوري في المغرب منذ عقود، على أن هذا الموضوع تحول إلى عقدة الإصلاح في عام 2011، لكن، في المقابل، لا يمكن الاطلاع على هندسة السلطة التنفيذية في دستور 2011 من دون التطرق إلى القانون التنظيمي للتعيين في المناصب العليا، كقانون مهيكل لتوزيع الصلاحيات التنفيذية.

1- السلطة التنفيذية كثابت في خطاب الإصلاح الدستوري

شكّل مطلب تقوية المؤسسة الحكومية أبرز عناصر مرافعات الأحزاب المطالبة بتغيير الدستور. فعلى سبيل المثال، بدءًا من تسعينيات القرن الماضي، كان الرهان على مراجعة وضع السلطة التنفيذية من ثوابت خطاب «الإصلاح الدستوري»، وواحدًا من العناصر الأساسية للمذكرات المرفوعة من أحزاب الكتلة، أكان باسم الأخيرة أم بشكل منفرد أو ثنائي، إذ طالب حزبا الاتحاد الاشتراكي والاستقلال في المذكرة التي تقدما بها في عام 1991 إلى الملك الحسن الثاني بمجموعة من الخطوات، كان من شأنها تقوية سلطات الحكومة، من خلال:

---

(3) Rousset, Ibid.

- تأكيد مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب بربط تقديم الوزير الأول المعين من الملك البرنامج الحكومي أمام المجلس للتصويت عليه، والحصول على الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب.

- تحديد مهمات الحكومة ودورها ومسؤوليتها، بالنص على أنها تحدد السياسة العامة وتدبرها، وتمارس الوظيفة التنفيذية والسلطة التنظيمية.

- التأكيد أن الحكومة مسؤولة جماعيًا عن تنفيذ سياستها.

- النص على أن دور الوزير الأول يكمن في إدارة نشاط الحكومة وتنسيق وظائف أعضائها.

- اجتماع المجلس الحكومي بصفة منتظمة كل أسبوع، والنص على احتمال ترؤس الوزير الأول المجلس الوزاري بتفويض من الملك عند الاقتضاء.

من وحي هذه المقترحات، طرح حزب التقدم والاشتراكية في المذكرة التي تقدم بها في عام 1992 الحاجة إلى فريق حكومي منسجم يتحمل الوزير الأول المعين مسؤولية اقتراح أعضائه، ليعيّنهم رئيس الدولة، وإلى إقرار دستوري بواقع المجلس الحكومي، ومنحه تعريفًا قانونيًا يحدد اختصاصاته بكل دقة، والنص على دورية اجتماعات مجلس الوزراء، وعلى إمكان تفويض رئاسته.

في 19 حزيران/يونيو، رفعت الكتلة الديمقراطية بُعيد تأسيسها مذكرة جديدة إلى الملك الحسن الثاني، باسم زعماء أحزابها الخمسة، أعادت فيها تأكيد جوهر المطالب التي جرى التقدم بها في المذكرتين السابقتين، من خلال الدعوة إلى إنشاء حكومة مسؤولة كمؤسسة تنفيذية تمثّل الأغلبية، وتتكون من فريق منسجم يتحمّل الوزير الأول المعين مسؤولية اقتراح أعضائها، مع تأكيد مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب... وتحديد مهماتها في إدارة السياسة العامة وممارسة الوظيفة التنفيذية والسلطة التنظيمية، ودسترة مجلس الحكومة، والنص على دورية اجتماعات مجلس الوزراء، وإمكان تفويض رئاسته.

إذا كانت التعديلات الدستورية لعام 1992 استجابت جزئيًا لهذه المطالب

من خلال الإقرار «التاريخي» بمسؤولية الحكومة أمام الملك وأمام مجلس النواب، الأمر الذي اعتبره بعض الفقهاء الدستوريين إيذانًا ببداية تحول تدريجي من مَلَكيّة رئاسية غير متوازنة إلى أفق مَلَكيّة بنَفَس برلماني، فإن إحياء النقاش في شأن المسألة الدستورية كمحاولة لحل الأزمة السياسية التي عاشها المغرب، بعد إخفاق محاولتي التناوب وطرح عرض دستوري جديد يرتبط بالعودة إلى نظام الثنائية البرلمانية، جعل الكتلة تقدم مذكرة جديدة في 23 نيسان/ أبريل 1996، تناولت في شقها المتعلق بالحكومة والوزير الأول:

- إضافة البند الثاني من الفصل 24 من الدستور، الذي يقر بتعيين الملك الوزير الأول، وتعيينه باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، وله أن يعفيهم من مناصبهم «باقتراح من الوزير الأول».

- اقتراح إضافة فقرتين في الفصل 60 من الدستور الذي ينص على أن «الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول، والإدارة موضوعة رهن تصرفها»؛ الأولى تتعلق بكون «الحكومة تحدد السياسة العامة للبلاد وتدبّرها»، والثانية تتعلق بكون «الحكومة مسؤولة تضامنيًا عن تنفيذ برنامجها».

- دسترة المجلس الحكومي.

- اقتراح منح المجلس الحكومي حق اقتراح التعيين في الوظائف المدنية السامية لترفع إلى المجلس الوزاري لبتّها.

- تعديل الفصل 59 من الدستور، حيث يسبق التصويت على البيان الحكومي الذي يقدمه الوزير الأول تعيين باقي أعضاء الحكومة الذين يعينهم الملك باقتراح من الوزير الأول بعد موافقة مجلس النواب على البيان الحكومي.

لكن لم تستجب التعديلات الدستورية في عام 1996 لهذه المطالب، فلم تمس نواة النظام الدستوري، وإن تعلقت في الأساس بثلاثة مجالات رئيسة: دولة القانون والسلطات المحلية ومؤسسة البرلمان. لذلك أعيدت أغلبية هذه المطالب إلى ساحة النقاش العام بعد تجربة حكومة التناوب، ولا سيما مع خلاصاتها السياسية، الأمر الذي عبّر عنه عبد الرحمان اليوسفي بشدة في بروكسل في عام

2003، حين ركّز في خطاب له على أن الازدواجية بين سلطة الدولة وسلطة الحكومة من المعوّقات الدستورية للتحول الديمقراطي.

قاد المبادرة بعد ذلك جزء كبير من المجتمع المدني في بداية عام 2005؛ حين أعدّت أربعين جمعية وثيقة مشتركة تتناول الإصلاحات الدستورية في أفق بناء الضمانات الدستورية لعدم تكرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان خلال ما عُرف بـ«سنوات الرصاص». واعتبرت هذه الوثيقة أن على أي إصلاح دستوري في مجال الحكومة أن يحقق أهدافًا عدة، منها:

- الربط بين تعيين الوزير الأول ونتائج الانتخابات البرلمانية لمجلس النواب.

- تعزيز سلطة الوزير الأول على الجهاز التنفيذي كله.

- وضع حد للازدواجية بين سلطة الدولة وسلطة الحكومة، ما يقتضي تعزيز سلطة الحكومة في تحديد السياسة العامة للدولة ومسؤوليتها أمام البرلمان.

- تحديد اختصاصات المجلس الوزاري والمجلس الحكومي، حيث يختص المجلس الحكومي بتدارس القضايا التي تحال إلى المجلس الوزاري لبتّها، إضافة إلى اقتراحات التعيين في الوظائف السامية: مثل السفراء وممثّلي المغرب في المنظمات الدولية والعمال والولاة والكتاب العامين للوزراء ومديري المؤسسات العامة والمدير العام للأمن الوطني ومدير الإدارة العامة لمراقبة التراب الوطني والمديرين العامين ومديري الإدارة المركزية.

قبل التحضير للانتخابات التي أُجريت في عام 2007، شرعت أحزاب الكتلة في صوغ مذكرة جديدة للإصلاحات الدستورية، وأنهت اللجنة الثلاثية المكلفة بذلك عملها في شباط/ فبراير 2007. وعلى الرغم من أن هذه المذكرة لم ترفع إلى الملك، نظرًا إلى تقدير سياسي مرتبط في الأساس بالظرفية، فإنها شكّلت على مستوى المطالب أرضية مشتركة لأحزاب الاتحاد الاشتراكي والاستقلال والتقدم والاشتراكية.

في ما يتعلق بمسألة الحكومة والوزير الأول، ركّزت المذكرة على العناصر الخمسة الآتية:

- أخذ نتائج الاقتراع المباشر في انتخابات مجلس النواب في الاعتبار عند تعيين الوزير الأول.

- النص على مسؤولية الحكومة في تحديد السياسة العامة للبلاد وإدارتها تحت مسؤولية الوزير الأول تضامنيًا.

- إقرار عقد مجلس الحكومة دستوريًا برئاسة الوزير الأول كل أسبوع لمناقشة السياسات القطاعية المختلفة، وإعداد مشروعات القوانين والمراسيم التي تعرض على المجلس الوزاري واقتراح الأفراد لشغل الوظائف المدنية السامية لرفعها إلى المجلس الوزاري.

- حق الوزير الأول في اقتراح إعفاء الوزراء ورفع ذلك إلى الملك، علاوة على صلاحيته في اقتراح تعيينهم.

- إمكان تفويض الملك الوزير الأول ترؤس المجلس الوزاري بناء على جدول أعمال مسبق.

أما المذكرة التي رفعها حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية منفردًا إلى المؤسسة الملكية في 8 أيار/ مايو 2009، فتضمنت في باب تعزيز مهمات الحكومة المقترحات الآتية:

- النص على تعيين الوزير الأول من بين الشخصيات المنتمية إلى الأحزاب الممثلة في البرلمان في إثر إعلان نتائج انتخابات مجلس النواب.

- تعيين الملك الوزراء وإعفاؤهم بناء على اقتراح الوزير الأول.

- النص الدستوري على مسؤولية الحكومة في تحديد السياسة العامة للبلاد وإدارتها تحت مسؤولية الوزير الأول.

- دسترة المجلس الحكومي المنعقد أسبوعيًا برئاسة الوزير الأول.

- إقرار مبدأ مناقشة الحكومة اقتراح الأفراد لشغل الوظائف المدنية السامية لرفعها إلى المجلس الوزاري لبتّها.

2- السلطة التنفيذية عقدة إصلاح دستور 2011

شهدت مرحلة إعداد دستور 2011 تحولات أساسية على مستوى شكل الحوار الدستوري ومضمونها قياسًا بالمراحل السابقة للحياة السياسية المغربية. فإذا تميزت هذه التحولات، على مستوى الشكل، بانفتاح المسألة الدستورية على حوار عام واسع، مكّن من الانتقال من معادلة دستورية تقليدية (معادلة الأحزاب/ الدولة) إلى معادلة جديدة تضمنت فاعلين جددًا ممثلين بالحراك الشبابي والمجتمعي الذي مثلته دينامية 20 فبراير، وبقوى المجتمع المدني بآفاقها وحساسياتها كلها... فإنها على مستوى المضمون تميزت في الأساس بالموقع الذي أصبحت تحتله مقولة «الملكية البرلمانية» التي تحوّلت من مجرد شعار استراتيجي للتعبئة لدى اليسار إلى مطلب مرحلي حاضر داخل النقاش العمومي وأوساط المجتمع والإعلام، ثم بذلك الانزياح التدرجي لموضوع و«عقدة» الإصلاح الدستوري من الطبقة السفلى للدستور (الحكومة والبرلمان) إلى طبقته العليا (صلاحيات السلطة التنفيذية).

إذا كان الركن الأساس للخطاب في شأن الإصلاحات في تسعينيات القرن العشرين تجسّد في التأسيس لعلاقة أكثر توازنًا بين الحكومة والبرلمان، فإن هذا الركن تحول إلى العلاقة داخل السلطة التنفيذية بين الحكومة والمؤسسة الملكية. وإذا كان هذا التحول وجد تفسيره في الدينامية الاجتماعية والسياسية التي عرفها المغرب في بداية عام 2011، والتي مكّنت من رفع سقف المطالب الدستورية، فإن خطاب 9 آذار/ مارس 2011 نفسه أكد هذا التحول، عندما تحدث في المرتكز الرابع للتعديل الدستوري الشامل عن «توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها وتعميق دمقرطة وتحديث المؤسسات وعقلنتها» من خلال:

- «حكومة منتخبة بانبثاقها عن الإرادة الشعبية، المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع، وتحظى بثقة أغلبية مجلس النواب...

- تكريس تعيين الوزير الأول من الحزب السياسي، الذي تصدر انتخابات مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها...

- تقوية مكانة الوزير الأول كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية، يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية وقيادة تنفيذ البرنامج الحكومي...

- دسترة مؤسسة مجلس الحكومة وتوضيح اختصاصاته».

شكّلت مسألة توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية «عقدة» الإصلاح الدستوري لعام 2011، انطلاقًا من الرغبة في تجاوز العطب الأكبر للبنيان الدستوري والمؤسسي في المغرب، وهو «عدم المسؤولية» الذي يجعل مساحات عدة داخل السلطة التنفيذية خارج منطق الرقابة والمسؤولية.

توزعت تصورات الأحزاب السياسية لمسألة توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية بناءً على الاختصاصات التي اقترحت الأحزاب منحها للمجلس الحكومي، مقارنة بتلك التي يتمتع بها المجلس الوزاري. فإذا دافعت أغلبية الأحزاب المغربية عن فكرة إدخال بعض التوازن إلى العلاقة بين المجلسين، مع منح الحسم لمجلس الوزراء، فإن بعض أحزاب اليسار اقترح منح المجلس الحكومي الصلاحيات الرئيسة للمجلس الوزاري، فيما «ابتدع» آخرون صيغةً لثنائية جديدة بين المجلس الحكومي و«المجلس الأعلى للدولة».

أ- علاقة أكثر توازنًا بين المجلسين مع منح حق الحسم لمجلس الوزراء

في هذا الإطار، اقترح حزب الاستقلال النص على الآتي:

- مسؤولية الحكومة في تحديد السياسة العامة للبلاد وإدارتها تحت مسؤولية الوزير الأول تضامنيًا.

- موافقة مجلس الحكومة على المراسيم واعتمادها ومشروعات القوانين وإحالتها إلى المجلس الوزاري لإقرارها.

- ممارسة الوزير الأول السلطة التنفيذية الفعلية في إطار البرنامج الحكومي

ومسؤوليته الكاملة على الحكومة والإدارة العامة والمؤسسات العامة والشركات التي حلّت محل هذه المؤسسات.

- حق مجلس الحكومة في تناول جميع القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والدبلوماسية والعلاقات الدولية والسياسات الأمنية.

- تسمية الوزير الأول الأفراد لشغل الوظائف المدنية السامية كلها، والمسؤولين عن المؤسسات العمومية، ورفع هذه التسميات إلى المجلس الوزاري لاعتمادها. وتحدد بمرسوم لائحة الوظائف السامية، ويعين الوزير الأول الموظفين السامين في باقي الوظائف الأخرى باقتراح من الوزراء.

- حق الوزير الأول في إعفاء وزير أو أكثر، أو إدخال تعديل على الحكومة تبعًا للمسطرة المتبعة للتعيين، كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

- إمكان تفويض الملك إلى الوزير الأول ترؤس المجلس الوزاري، بناءً على جدول أعمال محدد.

- تخصيص يوم من أيام الأسابيع الثلاثة، هو الأول في كل شهر، لانعقاد مجلس الحكومة، وتخصيص يوم في الأسبوع هو الرابع منه لانعقاد المجلس الوزاري.

أما حزب الأصالة والمعاصرة، فاقترح التعديلات الآتية في ما يتعلق بالحكومة ورئيسها:

- يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي يتصدر الانتخابات من حيث عدد المقاعد التي فاز بها في مجلس النواب.

- تتكون الحكومة من رئيس الحكومة والوزراء، ويعد رئيس الحكومة رئيسًا للسلطة التنفيذية، ويتولى تنسيق عملها.

- رئيس الحكومة هو المسؤول عن عمل الحكومة والمؤسسات العمومية وشبه العمومية والوكالات والشركات الوطنية، ويمارس السلطة التنظيمية.

- يعين الملك الوزراء ويعفيهم من مهماتهم بناء على اقتراح رئيس الحكومة.

- الحكومة مسؤولة عن وضع السياسات العامة وتنفيذها وضمان تنفيذ القوانين، وعن تطبيق برنامجها أمام البرلمان وفق الشروط المحددة في الدستور.

- الوزراء مسؤولون بالتضامن عن أعمال الحكومة وقراراتها.

- تنتهي مهمات الحكومة في أعقاب انتخابات جديدة، أو بسبب فقدانها ثقة مجلس النواب، أو وفاة رئيس الحكومة أو استقالته.

- بعد انتهاء ولاية الحكومة أو استقالتها، تواصل القيام بمهماتها وتصريف أعمالها إلى حين تأليف حكومة جديدة.

- يعرض المرشح لمنصب رئيس الحكومة على مجلس النواب البرنامج السياسي للحكومة التي قام بتأليفها لنيل ثقته.

- يُجرى التصويت بعد خمسة أيام كاملة على اليوم الذي قدّم فيه رئيس الحكومة خطاب التنصيب.

- تسري المقتضيات ذاتها على التعيينات اللاحقة لمنصب رئيس الحكومة، في حال عدم تمكن المرشح الأول من نيل ثقة مجلس النواب، ويقترح ترشيح شخص آخر من الحزب الذي احتل المرتبة الثانية في الانتخابات.

- إذا لم ينل أي مرشح ثقة مجلس النواب بعد انقضاء 60 يومًا على أول تصويت، يحل الملك مجلس النواب ويدعو إلى إجراء انتخابات جديدة.

- يقود رئيس الحكومة عملها، وهو مسؤول عن تطبيق برنامجها وضمان تنفيذ القوانين.

- تتنافى مهمات العضوية في الحكومة مع أيّ ولاية انتخابية، أو مهمات التمثيل المهني ذات الطبيعة الوطنية، أو أي وظيفة عامة أو أي نشاط مهني. وفي حال المزاوجة بين منصب وزاري ومنصب برلماني، يفقد الوزير عضويته في البرلمان، ويحل محله من يتبعه مباشرة في ترتيب اللائحة الانتخابية.

- لا يجوز لأعضاء الحكومة القيام بأي عمل آخر مدفوع الأجر، أو استغلال مراكزهم أو معلومات تحت تصرفهم قصد الإثراء أو تحقيق منفعة غير قانونية.

- يعين الملك أشخاصًا في الوظائف المدنية السامية بناء على اقتراح رئيس الحكومة في مجلس الوزراء.

- يعين الملك الولاة والعمال، ويخضعون لسلطة الحكومة.

أما في ما يتعلق بمجلس الحكومة، فاقترح حزب الأصالة والمعاصرة أن تُناط بمجلس الحكومة المهمات الآتية:

- متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي وإنفاذ التشريعات والقوانين.

- تنسيق المهمات بين الوزارات ومصالحها.

- التحضير لأعمال المجلس الوزاري.

- متابعة الإشراف على عمل المؤسسات العمومية والوكالات والشركات الوطنية ومراقبة أدائها.

أما في ما يتعلق بمجلس الوزراء، فاقترح الحزب أن يخول رئيس الحكومة ترؤس المجلس الوزاري نيابة عن الملك بتفويض صريح منه وبجدول أعمال محدد.

أما حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، فعرض تصوره للسلطة التنفيذية ولصلاحيات المجلس الوزاري والمجلس الحكومي من خلال الاقتراحات الآتية:

- يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي يتصدر انتخابات مجلس النواب على أساس نتائجها، ويُعفيه من مهماته بناءً على تقديم استقالة الحكومة. يعين الملك باقي أعضاء الحكومة ويعفيهم من مهماتهم باقتراح من رئيس الحكومة.

- يمارس الملك مهمات التوجيه العام والتحكيم.

- يرئس الملك المجلس الوزاري وفق دورية محددة.

- يمكن الملك، بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة، أن يفوض إلى هذا الأخير ترؤس المجلس الوزاري بجدول أعمال محدد.

- يضطلع الملك بدور توجيهي في مجالات الدفاع الوطني والأمن الداخلي والشؤون الخارجية، ويوقع رئيس الحكومة بالعطف المراسيم الملكية الخاصة بهذه المجالات.

- يعين الملك، بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، من يشاء في الوظائف العسكرية.

- يعين القضاة بمرسوم ملكي باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء.

- يعين الملك في المجلس الوزاري الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، والرئيس الأول للمجلس الأعلى، والوكيل العام لدى هذا المجلس، ورئيس الغرفة الأولى في المجلس الأعلى.

- يعين الملك ويعفي باقتراح من رئيس الحكومة السفراء والولاة والعمال.

- الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب.

- يعين الملك رئيس الحكومة الذي يعرض عليه فريقه الحكومي.

- يتقدم رئيس الحكومة المعين أمام مجلس النواب ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه.

- يعين الملك بعد التصويت على البرنامج الحكومي باقي أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها.

- في حالة تعذر تشكيل الأغلبية أو عدم موافقة مجلس النواب على البرنامج الحكومي يختار الملك رئيسًا للحكومة على أساس نتائج الانتخابات.

- يتولى رئيس الحكومة تحديد السياسة العامة للبلاد وقيادتها وتنفيذها.

- يتولى رئيس الحكومة، بوصفه رئيس سلطة تنفيذية فعلية، المسؤولية الكاملة عن الحكومة والإدارة والمؤسسات العامة، ويمارس السلطة التنظيمية.

- يرئس رئيس الحكومة مرة في الأسبوع مجلس الحكومة بوصفه إطارًا لمناقشة القرارات المرتبطة بتحديد السياسات العامة وتدبيرها، وتتولى الأمانة العامة للحكومة التي تعمل بإشراف رئيس الحكومة سكرتارية المجلس الوزاري، وتعمل على نشر جدول أعماله والقرارات الصادرة عنه.

- يعين رئيس الحكومة في اجتماع مجلس الحكومة في المناصب الآتية: كبار موظفي الإدارات العامة المركزية واللامركزية ومديرو المؤسسات العامة وشركات الدولة ورؤساء الجامعات وعمداؤها ومديرو الأكاديميات طبقًا للقانون.

أما حزب التقدم والاشتراكية، فطالب أن ينص الدستور، في ما يتعلق بالحكومة والوزير الأول، على الآتي:

- يرئس الوزير الأول مجلس الحكومة والوزراء المنتدبين وكتّاب الدولة.

- يلتئم مجلس الحكومة بدعوة من الوزير الأول مرة كل أسبوع.

- يعدّ الوزير الأول جدول أعمال المجلس الحكومي، ويحق لباقي أعضاء الحكومة اقتراح إدراج نقاط إضافية.

- يتولى الوزير الأول قيادة الحكومة، بوصفه رئيسها، وهو المسؤول عن الإدارة والقطاع العام، ويقوم بمهمات التنسيق بين أعضاء الحكومة.

- يبت مجلس الحكومة القضايا التي في قيد الدرس قبل عرضها على مجلس الوزراء.

- يبت مجلس الحكومة مشروعات القوانين ويمارس الاختصاصات كلها التي يسندها إليه الدستور أو التي يفوضها إليه مجلس الوزراء.

- يحدد مجلس الحكومة السياسة العامة للدولة التي يتقيد بها بعد الموافقة عليها في المجلس الوزاري.

- يقترح تعيين الأفراد في الوظائف العامة في الإدارة والقطاع العام بناء على مقترحات أعضاء الحكومة المعنيين.

- ينفذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول.

- يمارس السلطة التنظيمية.

- ينفذ السياسات العامة ويتابعها. وتعد الحكومة مسؤولة بالتضامن أمام البرلمان والملك وفق الشروط المحددة في الدستور.

- تتنافى العضوية في الحكومة مع عضوية أحد مجلسي البرلمان أو رئاسة جهة، ومع كل انتداب تمثيلي ذي طبيعة وطنية. ويحدد قانون تنظيمي الشروط التي يتم بمقتضاها ملء الشغور الناجم عن ذلك.

- تتنافى العضوية في الحكومة مع ممارسة أي نشاط مالي أو اقتصادي في القطاعين العام والخاص.

أما في ما يتعلق بمجلس الوزراء، فاقترح حزب التقدم والاشتراكية:

- نص الدستور على وجوب عقد اجتماعات دورية منتظمة لمجلس الوزراء.

- إمكان تفويض الوزير الأول رئاسة المجلس الوزاري.

- يتولى المجلس الوزاري، باقتراح من مجلس الحكومة، تعيين الأفراد في الوظائف المدنية العليا للدولة.

أما التجمع الوطني للأحرار فقدم اقتراحات تدخل في إطار البحث عن توازن بين المجلس الحكومي والمجلس الوزاري أيضًا، انطلاقًا من خطاب الملك في 9 آذار/ مارس 2001، واقترح الآتي:

- ضرورة نص الدستور على اعتبار الوزير الأول رئيسًا فعليًا لسلطة تنفيذية.

- يتحمل الوزراء المسؤولية الكاملة في تدبير القطاعات الوزارية في إطار الالتزام بالتضامن الحكومي.

- ضرورة نص الدستور على إنشاء مؤسسة مجلس الحكومة وتحديد سلطات عملها في المجالات الآتية:

• القضايا التي تهم السياسات العامة للدولة.

• الموافقة على تعيين الأفراد في الوظائف المدنية والمؤسسات العامة.

• الإشراف على التدبير الإداري والمالي للمرافق والمؤسسات والشركات والوكالات والمقاولات العامة.

• إصدار المراسيم التنظيمية.

• مناقشة تقارير المجالس والهيئات ذات الطابع الاستشاري.

في الإطار نفسه اقترحت الحركة الشعبية:

- نص الدستور على رئاسة الوزير الأول الفعلية للحكومة، واعتباره المسؤول الحقيقي عن تسيير العمل الحكومي والإدارة العمومية.

- دسترة المجلس الحكومي ومنحه سلطة تقريرية في القضايا التي لا تمس ثوابت الأمة ومرتكزاتها، ومن بينها الموافقة النهائية على المراسيم والتعيينات في الوظائف السامية المدنية، عدا السفراء والولاة والعمال والمناصب التي تحدّد بموجب قانون. كما يمكن المجلس الحكومي إحالة بعض مشروعات القوانين مباشرة إلى البرلمان.

ب - تولي المجلس الحكومي الصلاحيات الرئيسة للمجلس الوزاري

كان هذا هو منحى اقتراحات أحزاب اليسار غير الحكومية؛ إذ اقترح حزب النهج الديمقراطي منح الحكومة صلاحية صوغ سياسة البلاد وإدارتها، وهي مسؤولة أمام البرلمان وتخضع لسلطتها الأجهزة التنفيذية ومؤسسات الدولة كافة. كما اقترح الحزب أن يقوم الوزير الأول، الذي ينبثق عن الأغلبية ويرئس المجلس الوزاري، بتعيين الولاة والعمال، ويسمي الأفراد لشغل المناصب السامية باقتراح من الوزراء المعنيّين.

كما تقدم حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي باقتراح مماثل، نصّ على نقل تخصصات مجلس الوزراء كلها إلى مجلس الحكومة؛ حيث الحكومة مسؤولة أمام البرلمان وحده، وهي تدير السياسة والشؤون العامة للبلاد، وتعمل على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية رئيسها، والإدارة موضوعة تحت تصرفها.

أما الحزب الاشتراكي الموحد فدعا إلى اعتبار رئيس الوزراء رئيسًا وحيدًا رسميًا وفعليًا للسلطة التنفيذية، ويتولى المجلس الحكومي الصلاحيات الأساس لمجلس الوزراء، ويمثل الإطار الوحيد لإدارة السياسة العامة للبلاد في الأوضاع العادية، سواء تعلق الأمر بالمناحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية أو بمناحي الأمن والعلاقات الخارجية.

ج- صيغة «ثنائية جديدة» بين المجلس الحكومي والمجلس الأعلى للدولة

دافع حزب العدالة والتنمية في الحوار العمومي للمراجعة الدستورية لعام 2011 عن صيغة مؤسسية تجمع بين مجلس حكومي ومجلس أعلى للدولة، توزع الصلاحيات بينهما في ما يتعلق بالمجلس الأعلى للدولة الذي يرئسه الملك ويضم في عضويته رئيس الحكومة ورئيسي مجلس البرلمان ورئيس السلطة القضائية ورئيس المجلس الدستوري، على أن تمارس من خلاله الاختصاصات الآتية:

- إعلان الحرب على أساس إطلاع البرلمان على حيثيات ذلك في ثلاثة أيام.
- إعلان حالة الحصار.
- إعلان حالة الاستثناء.
- توقيع معاهدات السلام.
- طلب الثقة من مجلس النواب من أجل مواصلة الحكومة تحمّل مسؤوليتها.
- حل البرلمان.

- اقتراح تعديل الدستور.

- إصدار القوانين في حالة حل مجلس النواب.

- مناقشة كل موضوع يهم شؤون الدولة.

- إنهاء عمل الحكومة.

- تعيين السفراء وممثلي المغرب في المنظمات الدولية باقتراح من مجلس الحكومة.

- تعيين الولاة والعمال والمدير العام للأمن الوطني ومدير الدراسات والمستندات ومدير مراقبة التراب الوطني باقتراح من مجلس الحكومة.

أما في ما يتعلق بمجلس الحكومة، فاقترح حزب العدالة والتنمية أن تتضمن تخصصاته ما يأتي:

- تحديد السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

- بتّ السياسات القطاعية.

- دراسة مشروعات القوانين قبل إحالتها إلى البرلمان.

- بتّ المراسيم التنظيمية ومشروعات المخططات قبل عرضها على البرلمان.

كما يُعتبر رئيس الحكومة رئيس السلطة التنفيذية والمسؤول عن السلطة التنظيمية، ويتولى المسؤولية الكاملة عن الحكومة والإدارة العمومية والمؤسسات العمومية، ويتولى قيادة البرنامج الحكومي وتنفيذه. ويمكن رئيس الحكومة أن يفوض اختصاصاته إلى الوزراء، وتقديم مشروعات القوانين بعد مناقشتها في مجلس الحكومة. كما اقترح أن تشمل سلطة رئيس الحكومة المسؤولية عن تنفيذ القوانين وتعيين الأفراد في الوظائف المدنية، وتندرج المسؤوليات المختلفة في الإدارة في هذا الإطار.

3- السلطة التنفيذية في دستور 2011

لا شك في أن فكرة الملكية التنفيذية ما عادت فكرة مهيكلة للهندسة الدستورية لوثيقة 29 تموز/ يوليو 2011، لكن من المهم التأكيد أن دستور 2011 ليس دستور ملكية برلمانية ينقطع فيها أي تأثير للمؤسسة الملكية في التدبير والتوجيه السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد، ذلك أن دستور 2011 وقف في منتصف الطريق، واتجه نحو تبني صيغة نظام برلماني ثنائي، الأمر الذي يجعل السلطة التنفيذية مقسمة واقعيًا بين المؤسسة الملكية والحكومة، من دون أن يعني هذا التقسيم توازنًا في السلطات أو غيابًا للعلاقة التراتبية.

تمثل خطاطة المجالات الثلاثة (المحفوظ، المشترك، الحصري) إمكانًا مهمًا لقراءة طبيعة توزيع الصلاحيات التنفيذية الذي تقترحه الوثيقة الدستورية. فقد احتفظ الملك بمكانته رئيسًا للدولة، الأمر الذي كرس سمو المؤسسة الملكية؛ إذ يُعِدّ الفصل 42 الملك رئيسًا للدولة وممثلها الأسمى ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة واستقرارها والحكم الأسمى بين مؤسساتها، (وهو الذي) يسهر على احترام الدستور، وحُسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صون الاختيار الديمقراطي وحقوق وحريات المواطنين والجماعات وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة. كما أن الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحق.

يتحدث هذا الفصل من الدستور أول مرة في تاريخ الدساتير المغربية عن صفة رئيس الدولة بشكل صريح، ويغير صفة التمثيل الأسمى للأمة (دساتير 1970، 1972، 1992، 1996) بصفة التمثيل الأسمى للدولة، في تناغم مع الفصل الثاني الذي يقر بالسيادة للأمة التي تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بوساطة ممثليها.

أما بالنسبة إلى الخطاب الملكي في 17 حزيران/ يونيو 2011، يوضح هذا الفصل الصلاحيات السيادية والضمانية والتحكيمية التي يمارسها الملك، استنادًا إلى المقتضيات المنصوص عليها صراحة في الدستور.

أما الفصل 41 الذي جاء نتيجة تقسيم الفصل 19 من الدساتير السابقة، فينص على الصلاحيات الدينية الحصرية للملك؛ أمير المؤمنين ورئيس المجلس العلمي الأعلى، وهي صلاحيات موجودة بالضرورة ضمن المجال المحفوظ للمؤسسة الملكية، شأنها في ذلك شأن التعيينات في الوظائف العسكرية التي تظل اختصاصًا خاصًا بالملك، أي القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (الفصل 53).

أما في ما يخصّ الحكومة، فمنحها دستور 2011 وصفًا متقدمًا جدًا، قياسًا بالصلاحيات التي سبق أن توافرت لها طوال التجربة الدستورية المغربية، منذ أن عمل دستور عام 1962 على دسترة تبعيتها للملكية على مستوى التأليف والمسؤولية والاختصاصات، ثم ما تعرضت له من تبعية مطلقة للملكية مع امّحاء سلطة وزيرها الأول في دستور عام 1970؛ حيث لم يعمل دستور 1972 في ما بعد إلا على انبعاث دورها المحدود الذي تعزز على مستوى المسؤولية في دستوري 1992 و1996.

أصبحت «حكومة دستور 2011» حكومة «سياسية» و«منتخبة» من جراء انبثاقها من الأغلبية النيابية، الأمر الذي يجعل اكتمال وجودها القانوني والسياسي مرتبطًا بلحظة التعيين الملكي، ثم بلحظة التنصيب البرلماني، أي حكومة تتمتع باستقلالية أكبر تجاه المؤسسة الملكية؛ حيث يعين رئيسها من الحزب الذي يتصدر انتخابات مجلس النواب، وهو من يقترح تعيين الوزراء وإعفاءهم، ولا يملك الملك حق إعفائه، وإن كان له أن يعفي بعد استشارته عضوًا أو أكثر من أعضاء الحكومة التي يقودها.

أما على مستوى الصلاحيات، يتجلى التقدم الذي جاء به دستور 2011 في الصلاحيات الحصرية للحكومة، حيث تمارس صلاحيات ذاتية تقريرية لها فيها الكلمة النهائية. من هذه الاختصاصات:

- تنفيذ البرنامج الحكومي وضمان تنفيذ القوانين (الفصل 89).
- ممارسة السلطة التنظيمية (الفصل 90).
- تعيين الأفراد في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية.

- السياسات العمومية (الفصل 92).

- السياسات القطاعية (الفصل 92).

- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام (الفصل 92).

- المساهمة في الوظيفة التشريعية عن طريق التقدم بمشروعات القوانين (الفصل 92).

- التعيين في الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية غير ذات الطابع الاستراتيجي.

إضافة إلى تبيانه «المجال المحفوظ» للمؤسسة الملكية، و«المجال الحصري» للمؤسسة الحكومية، طرح دستور 2011 مساحة تكرس بحق طابع اقتسام السلطة التنفيذية بين المؤسستين المذكورتين: إنه المجال المشترك؛ حيث للحكومة حق المناقشة (مثلًا في السياسة العامة للدولة)، وحق الاقتراح (مثلًا في وظائف والي بنك المغرب، السفراء والولاة والعمال، المسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية)، فيما يعود البت النهائي للمجلس الوزاري الذي يرئسه الملك بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة. كما يمكن الملك أن يفوض رئيس الحكومة رئاسة المجلس بناء على جدول أعمال محدد.

تتعلق الصلاحيات التي احتُفظ بها للمجلس الوزاري بطبيعة استراتيجية وأمنية ودبلوماسية. إنها بحسب خطاب 17 حزيران/ يونيو 2011 صلاحيات تحكيمية وتوجيهية. لذلك، حدد الفصل 49 مجموع القضايا والنصوص التي يناقشها هذا المجلس:

- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة.

- مشروعات مراجعة الدستور.

- مشروعات القوانين التنظيمية.

- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية.

- مشروعات القوانين - الإطار.
- مشروع قانون العفو العام.
- مشروعات النصوص المتعلقة بالمجال العسكري.
- إعلان حالة الحصار والحرب.

4- الصلاحيات التنفيذية في ضوء القانون التنظيمي رقم 12/ 02

حدد الدستور في الفصل 49 التعيينات التي تُجرى بعد النقاش في المجلس الوزاري الذي يرئسه الملك، وهي تتعلق بوالي بنك المغرب والسفراء والولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي. وأضاف إلى ذلك مسؤولي المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية من دون أن يعمد إلى تحديدها بشكل حصري، محيلًا في ذلك إلى قانون تنظيمي من شأنه أن يميز بين هذه المؤسسات ذات الطبيعة الاستراتيجية والتي تبقى اختصاصات التعيين فيها من صلاحيات الحكومة.

لذلك، أثار القانون التنظيمي رقم 12/ 02 كثيرًا من الإشكاليات السياسية والقانونية التي وصلت أصداؤها إلى الصحافة ووسائل الإعلام؛ إذ كان موضوع كثير من التصريحات الصحافية والتصريحات المضادة[4] بين المعارضة والحكومة، في شأن مدى التنزيل السليم للدستور[5] أو حتى داخل حزب رئيس الحكومة[6]؛ حيث رأى بعض مسؤولي حزب العدالة والتنمية أن هذا

---

(4) من أبرزها تصريحات محمد اليازغي، الكاتب الأول السابق للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، والذي اعتبر أنّ رئيس الحكومة لم يفعّل الدستور، ولم يقم بالتأويل الديمقراطي له، على الأقل، في هذا القانون التنظيمي. انظر: الأيام (الرباط)، العدد 516 (23 آذار/ مارس 2012)، وردّات فعل عبد الإله بنكيران الذي رأى «أننا نتحرك في إطار التفاهم مع المؤسسة الملكية، وليس في إطار التنازع». انظر: أخبار اليوم (الرباط)، 25/ 2/ 2012.

(5) لعلّ أبرز مثال على ذلك هو التوتّر الذي رافق مناقشة المشروع في لجنة العدل والتشريع في الدورة الاستثنائية لمجلس النواب التي افتُتِحَت في 15 آذار/ مارس 2012.

(6) انظر: «جدل داخل العدالة والتنمية حول القانون المنظم للتعيين في المناصب السامية،» الاتحاد الاشتراكي، 14/ 2/ 2012، ص 4.

القانون يعطي انطباعًا سيئًا بعودة الوضع السابق الذي عرف خلطًا بين مهمات واختصاصات المؤسسة الملكية والحكومة ورئيسها.... وأنه يثير إشكالًا سياسيًا يتعلق بالتمييز على مستوى الشكل بين مدير مؤسسة عمومية معين بظهير وآخر بمرسوم، كما سيثير الإشكال نفسه السائد حاليًا بخصوص القوة المعنوية والسياسية للظهير، والتي تجعل بعض الموظفين السامين خارج سلطة الحكومة والوزراء[7].

تطرّقت بعض المتابعات الإعلامية والسياسية لهذا النقاش إلى منهجية إعداد هذا القانون في علاقة بالمنهجية التشاركية من جهة، وبغياب مخطط الحكومة التشريعي من جهة ثانية. كما وقفت على الكيفية التي اعتُمدت بها داخل الحكومة؛ إذ إن السرعة التي أُقرّت بها كمشروع حالت دون اطلاع أغلبية وزراء الحكومة أنفسهم عليه، إلا حين عرضه في المجلس الحكومي الذي عُقد ساعات قبل انطلاق أعمال المجلس الوزاري الذي وافق عليه[8]. واعتبر آخرون أنّ القانون جعل المؤسسة الملكية التي تراقب العدالة والجيش والدين تحكم مراقبتها للاقتصاد أيضًا[9]، في حين ذهب جزء من النقاش الأولي الذي رافق عرض هذا القانون كمشروع أمام البرلمان إلى استناد مذكرة تقديمه أمام المجلسين الحكومي والوزاري إلى «أحكام الفصل 42 من الدستور، التي تنص على أن جلالة الملك هو ضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، والساهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات»[10]؛ حيث اعتبر بعض الباحثين أن هذا الاستناد «يذكرنا بالتأويل التعسفي للفصل 19 من دستور 1996 الذي تم توظيفه لسن مجموعة من التشريعات...»، وأنّه «يتعارض مع التأويل الديمقراطي للدستور على اعتبار أن المعاني السامية الواردة في هذا

(7) المصدر نفسه.

(8) أحمد بوز، «ترسيم الحدود بين الملك ورئيس الحكومة،» الحياة، 16/ 2/ 2012، ص 11.

(9) «Analyse: Partage des pouvoirs, la grand désillusion,» *Tel quel* (28 Mars 2012), p. 23, <http://telquel.ma/2012/03/28/analyse-partage-des-pouvoirs-la-grande-desillusion_411_1426>.

(10) انظر مذكرة تقديم مشروع القانون التنظيمي رقم 12/ 02 أمام المجلس الحكومي ثم المجلس الوزاري، وهي المذكرة التي طالبت المعارضةُ الحكومةَ عرضها أمام أعضاء لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب قصد الاستئناس بها في أثناء مناقشة المشروع.

النص تبقى مرتبطة بالوظائف التحكيمية والسيادية الكبرى التي يتولاها الملك باعتباره رئيس الدولة»[11].

ثمة قضية أخرى طرحها هذا القانون التنظيمي، وخصوصًا في تفسيره مفهوم المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية، تتجلى في افتقاد الأعمال التحضيرية التي رافقت إعداد دستور 2011 لإيضاح كثير من جوانب قراءة هذا النص.

أما جوهر الإشكالية الدستورية التي طرحها القانون التنظيمي رقم 12/ 02، فتتعلق بالحجم الذي جاءت به لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية (20 مؤسسة و17 مقاولة)[12]، خصوصًا عندما نجد أن كثيرًا من هذه المؤسسات والمقاولات يصعب تصنيفها في خانة الهيئات ذات الطبيعة الاستراتيجية.

جدير بالذكر في هذا السياق أن القانون التنظيمي المذكور لم يبالِ بتقديم تعريفه لمفهوم «الاستراتيجية»، ولا باستعراض مؤشرات التصنيف والمعايير المعتمدة لفرز المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية وتمييزها من غيرها.

أما الحكومة، فحددت من خلال عرض الوزير الذي قدم مشروع القانون التنظيمي أمام مجلس النواب (لجنة العدل والتشريع في 27 آذار/ مارس 2012 في مجلس النواب)، الاعتبارات التي جرت مراعاتها في ضبط لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية في الآتي:

- الطبيعة الاستراتيجية.

- الأدوار المحورية التي تضطلع بها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

---

(11) عبد العلي حامي الدين، «التأويل الديمقراطي للدستور،» أخبار اليوم، 28/ 2/ 2012، ص 9.

(12) تحدّثت الصحافة عن أن أقصى ما توقّعه المساهمون في صوغ الدستور (أعضاء لجنة المراجعة) ست أو سبع مؤسسات استراتيجية. انظر: «افتتاحية العدد،» أخبار اليوم، 25/ 2/ 2012.

- الورشات الكبرى المهيكلة التي تتولى إنجازها[13].

واضح هنا أن الأمر لا يتعلق بمعايير دقيقة لمحددات الطبيعة الاستراتيجية التي - على أساسها - تختلف مسطرة التعيين في الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية. فبالنسبة إلى الحكومة، تتوزع هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية على مجموعات أساسية هي:

- مجموعة عالم الاقتصاد والمالية، وتضم مؤسسات ومقاولات تنتمي إلى القطاع المالي وقطاع الطاقة والمعادن وقطاع البنى التحتية.

- مجموعة الورشات الكبرى، وتضم منشآتٍ لها علاقة بميناء طنجة المتوسط، وبضفّتي نهر أبي رقراق، وبحيرة مارشيكا.

- مجموعة التقنين، تضم مؤسسات لها طبيعة تقنينية في مجالات الاتصالات والموانئ أو المحافظة العقارية.

- مجموعة القطاعات الاجتماعية والثقافية والإعلامية.

تتجلى الإشكالية الدستورية هنا في كون مطُّ معيار الطبيعة الاستراتيجية وعدم تدقيق القانون التنظيمي في المؤشرات الواضحة لهذا المعيار جزءًا من الصلاحيات ذات العلاقة بالمجال الحصري للحكومة وانزياحه إلى المجال المشترك، الأمر الذي يجعل هذا القانون يتجه نحو تأويل رئاسي للوثيقة الدستورية التي جعلت المجلس الوزاري يحتفظ بصلاحيات ذات طابع استراتيجي وتوجيهي وتحكيمي، مقابل جعل الحكومة مسؤولة عن تنفيذ برنامجها الحكومي، وعن تدبير السياسات العامة والقطاعية، التي انطلقت من ربط المسؤولية بالمحاسبة كأحد مقومات النظام الدستوري.

إن نصّ الفصل 89 من الدستور على أن الحكومة تمارس السلطة التنفيذية، وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي، وتضمن تنفيذ القوانين، وتمارس أيضًا الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات

---

(13) انظر عرض وزير الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة في شأن مشروع القانون التنظيمي رقم 02/12 أمام مجلس النواب.

العمومية، ونص الفصل 102 على خضوع هذه الأخيرة للرقابة البرلمانية، يجعلان من العلاقة بين الحكومة وهذه المؤسسات والمقاولات هي الأصل، وبالتالي فالاستثناء هو ما تقرّه المادة 49 التي تنصّ على أن لائحة المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية التي يعيّن المسؤولون عنها في المجلس الوزاري، تُحدد بقانون تنظيمي.

لذلك، لا بد من التساؤل عما إذا كان منطق الاستثناء والمحدودية الذي أسبغه الدستور على هذه المنشآت يمكن أن يجعل مجموعها يصل إلى هذا العدد كله (37 مؤسسة ومقاولة)، ولا سيما عندما نعلم أن لبعضها نشاطًا محليًا لا يرقى إلى الطبيعة الاستراتيجية التي تفترض بالضرورة إشعاعًا وطنيًا، أو عندما نجد أن بعض المؤسسات أو المقاولات لا تشكل إلا آليات مؤسسية لتفعيل البرامج الحكومية، من دون أن يحظى نشاطها بأي بعد استراتيجي بالنسبة إلى الدولة وسيادتها الاقتصادية وتوازناتها الاجتماعية، أو عندما يؤثّر المعيار المالي الذي اعتمد في أغلبية اللائحة معيارًا «محددًا» في المنطق السليم للتصنيف؛ إذ نجد مثلًا أن «الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي» ضمن خانة المؤسسات الاستراتيجية، مقابل «الصندوق المغربي للتقاعد» الذي صُنّف خارج هذه اللائحة، أو «الصندوق المغربي للتنمية السياحية» كمقاولة استراتيجية، مقابل «المكتب الوطني للسياحة» كمؤسسة غير استراتيجية.

أما الجزء الأعمق للإشكالية الدستورية التي يطرحها هذا النص، فتتجلى في التساؤل عمّا إذا كان هذا القانون التنظيمي همّش التفعيل السليم للنص الدستوري على حساب الرهانات السياسية للحكومة.

تابع المراقبون كيف أن المسؤولين الحكوميين، في سياق النقاش السياسي والإعلامي الذي رافق هذا القانون، وعوضًا عن الدفاع الموضوعي عن مقتضياته، لجأوا إلى حجة جاهزة: إنّ «الحكومة لن تشتغل في إطار التنازع، بل في إطار التفاهم مع المؤسسة الملكية». وهذا ما يوضح استمرار مظاهر هشاشة الثقافة الدستورية، وكيف يمكن، في كثير من الحالات، لخطابات «الثقة» و«التوافق» أن تكون بديلًا من احترام التعاقد القانوني الأسمى.

ثانيًا: في الدستور الرئاسي
المظاهر شبه الرئاسية للنظام الدستوري المغربي

تتجلى هذه المظاهر، أساسًا، في استمرارية سمو المؤسسة الملكية على باقي السلطات، وفي الإشراف على السلطة التنفيذية، وتعزيز صلاحياتها في مجال السلطة التأسيسية الفرعية.

1- استمرارية سمو المؤسسة الملكية على باقي السلطات

تجسدت استمرارية سمو المؤسسة الملكية على باقي السلطات من خلال سلطات الملك بوصفه رئيسًا للدولة (العنصر «أ») وعلاقته بباقي السلطات، وتراكم كثير من الرئاسات لديه (العنصر «ب»).

أ- اختصاصات الملك وصلاحياته بوصفه رئيسًا للدولة

نص الدستور صراحة أول مرة في التجربة الدستورية المغربية على صفة الملك رئيسًا للدولة[14]، وقبل ذلك كان على الباحثين التميز بين صلاحيات الملك كأمير للمؤمنين وسلطاته وصلاحياته بوصفه «ملكًا دستوريًا»[15].

تفصل الهندسة الدستورية بين مكانة الملك بوصفه رئيسًا للدولة بصلاحيات ومهمات سيادية وضمانية وتحكيمية، في مقابل مكانته بوصفه أميرًا للمؤمنين بصلاحياته الدينية الحصرية. واعتبر الخطاب الملكي في 17 حزيران/ يونيو 2011 هذا التقسيم من معالم فصل السلطات وتوضيح صلاحياتها.

تبدو في الفصل 42 من الدستور مجموعة من الصفات امتدادًا عضويًا لصفة الملك الأصلية بوصفه رئيسًا للدولة، إذ نجد: الممثل الأسمى للدولة؛ رمز وحدة

---

(14) سبق أن طالب بعض الأحزاب المغربية النص على اعتبار «الملك كرئيس للدولة وممثلها الأسمى». انظر مثلًا: مذكرة حزب العدالة والتنمية المرفوعة إلى الجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، ونجد المطلب نفسه في بعض الكتابات الأكاديمية. انظر أيضًا: عبد العزيز النويضي، الإصلاح الدستوري في المملكة المغربية: القضايا الأساسية (الرباط: [د. ن.]، 2005)، ص 64.

(15) التعبير الذي استعمله محمد معتصم في كتاباته المختلفة.

الأمة؛ ضامن دوام الدولة واستمرارها؛ الحكم الأسمى بين المؤسسات؛ ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحق[16].

يمنح هذا الوضع المؤسسي الملك صلاحية السهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات الدستورية، وصون الاختيار الديمقراطي وحقوق وحريات المواطنين والجماعات واحترام التعهدات الدولية للمملكة.

إذا كانت صفة «الممثل الأسمى للدولة» عوضت صفة «الممثل الأسمى للأمة» التي أُدخلت على الفصل 19 انطلاقًا من دستور 1970، فإن صفة «الحكم الأسمى بين مؤسسات الدولة»، شأنها في ذلك شأن صلاحية السهر على احترام الدستور وصون الاختيار الديمقراطي، من الصلاحيات الجديدة[17] التي نص عليها دستور 2011.

أما بوصفه رئيسًا للدولة، فتشمل اختصاصاته عددًا مهمًا من الميادين[18]، يمكن الإشارة إلى بعضها:

- تعيين رئيس الحكومة (الفصل 47، الفقرة الأولى).
- تعيين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها (الفصل 47، الفقرة الثانية).
- رئاسة المجلس الوزاري (الفصل 48).
- إصدار الأمر بتنفيذ القانون (الفصل 50).
- حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير (الفصل 51).

---

(16) أضاف خطاب تقديم دستور 2011 في 17 حزيران/يونيو صفة جديدة غير موجودة في الدساتير السابقة؛ إنها صفة «الموجه الأمين». انظر: محمد الساسي، «الملك يقدم الدستور: قراءة في العلاقة بين نص الخطاب الملكي لـ 17 يونيو [حزيران] 2011 ونص الدستور الجديد»، في: الدستور الجديد ووهم التغيير، تنسيق عمر بندورو، دفاتر وجهة نظر؛ 24 (الرباط: دفاتر وجهة نظر، 2011)، ص 36.

(17) محمد مدني، «الدستور الجديد تركيز السلطة وضعف الضمانات،» في: الدستور الجديد ووهم التغيير، ص 104.

(18) سمير بلمليح، «رئيس الدولة ورئيس الحكومة في دستور 2011،» مسالك (الدار البيضاء)، العددان 19-20 (2012)، ص 8.

- مخاطبة الأمة والبرلمان (الفصل 52).

- القيادة العليا للقوات المسلحة الملكية، وحق تعيين الأفراد في الوظائف العسكرية (الفصل 53).

- رئاسة المجلس الأعلى للأمن (الفصل 54).

- اعتماد السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يُعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية (الفصل 55).

- توقيع المعاهدات والموافقة عليها ضمن ما يقرّه الدستور (الفصل 55).

- رئاسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل 56).

- الموافقة بظهير على تعيين القضاة من جانب المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل 57).

- ممارسة حق العفو (الفصل 58).

- إعلان حالة الاستثناء (الفصل 59).

- ضمان استقلال السلطة القضائية (الفصل 107).

- تعيين ستة أعضاء في المحكمة الدستورية، إضافة إلى تعيين رئيسها من بين الأعضاء الذين تتألف منهم (الفصل 130).

تسمح اختصاصات الملك هذه، بوصفه رئيسًا للدولة، بالتدخل في مجالات عدة[19]، وتضم السلطات كلها: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية. وتؤشر في الوقت نفسه إلى نوع من إعادة انتشار (Redéploiement) الصلاحيات الملكية حول مهمات ذات طبيعة استراتيجية وتوجيهية وضمانية وتحكيمية[20].

---

(19) العشوري محمد فؤاد، «مفهوم الملكية البرلمانية في النظام السياسي المغربي من خلال دستور 2011،» في: «دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة،» الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة؛ العدد 5 (أيار/ مايو 2012)، ص 104.

(20) «مشروع الدستور كان صدى لمقترحات الأحزاب السياسية: حوار مع نذير مومني،» الخبر، 20/ 6/ 2011، ص 3.

ب- علاقة الملك بباقي السلطات وتراكم الرئاسات لديه

(1) علاقة الملك بالسلطة التنفيذية

إضافة إلى تعيين الملك رئيس الحكومة وتعيينه أعضاءها باقتراح من رئيسها، يمكن الملك، بمبادرة منه وبعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضوًا أو أكثر من أعضائها من مهماتهم. كما يترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بأكملها من لدن الملك. وتشكل رئاسة الملك المجلس الوزاري بصلاحياته المهمة أحد أبرز أوجه علاقة الملك بالسلطة التنفيذية. وللملك كذلك، بناءً على الفصل 92، حق الاطلاع على خلاصات مداولات مجلس الحكومة.

(2) علاقة الملك بالسلطة التشريعية

يمكن الملك أن يطلب من مجلسي البرلمان أن يقرأ كل مشروع أو مقترح قانون قراءة جديدة، تُطلب وفق الفصل 95 بخطاب، ولا يمكن أن تُرفض. كما يمكنه مخاطبة البرلمان؛ إذ يُتلى خطابه أمام المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما (الفصل 52). كما أن للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما، ضمن شروط تتعلق باستشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، ثم توجيه خطاب إلى الأمة (الفصل 96)، على أن يُنتخب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في غضون شهرين على الأكثر بعد تاريخ الحل (الفصل 97). وإذا حُلَّ أحد المجلسين، لا يمكن حل الآخر إلا بعد مضي عام على انتخابه، إلا متى تعذّر توافر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد (الفصل 98).

إضافة إلى ذلك، للملك حق إصدار الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يومًا التالية لإحالته إلى الحكومة بعد الموافقة عليه (الفصل 50). كما يمكن الملك،

بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بظهير على البرلمان مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور (الفصل 174).

(3) علاقة الملك بالسلطة القضائية

يعتبر الدستور المغربي الملك ضامن استقلالية السلطة القضائية (الفصل 107)، وإليه تعود رئاسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل 56)، ويوافق بظهير على تعيين القضاة من المجلس المذكور (الفصل 57)، وتصدر الأحكام القضائية وتنفذ باسم الملك طبقًا للقانون (الفصل 124). كما يمارس الملك حق العفو (الفصل 58)، ويمكنه أن يطلب من المجلس الأعلى للسلطة القضائية آراء مفصلة في شأن كل مسألة تتعلق بالعدالة (الفصل 113)، كما يعين خمس شخصيات مشهود لها بالكفاءة والتجرد والنزاهة والعطاء المتميز في سبيل استقلال القضاء وسيادة القانون، في هذا المجلس (الفصل 115).

(4) تراكم الرئاسات لدى الملك[21]

بمقتضى الوثيقة الدستورية، يجمع الملك الذي استمر في صدارة البناء المؤسساتي والسياسي، كثيرًا من «الرئاسات». فبوصفه أميرًا للمؤمنين، ورئيسَ المجلس العلمي الأعلى كمؤسسة لدراسة القضايا التي يعرضها عليه، وكجهة وحيدة لإصدار الفتاوى التي تُعتمد رسميًا، وبوصفه رئيسًا للدولة، يُعد القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، ويرئس المجلس الوزاري الذي يناقش التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، إضافة إلى صلاحيات أخرى. كما تعود إليه رئاسة المجلس الأعلى للأمن، كهيئة للتشاور في شأن استراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، وتدبير حالات الأزمات، والمجلس الأعلى للسلطة القضائية الذي يسهر على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة، ولا سيما في ما يخص استقلالهم وتعيينهم وترقيتهم وتقاعدهم وتأديبهم. ويمكنه أيضًا وضع التقارير عن القضاء ومنظومة العدالة، أو إصدار آراء مفصلة في شأن كل مسألة تتعلق بالعدالة.

(21) انظر: الساسي، «الملك يقدم الدستور،» ص 17، والعشوري، ص 105.

2- الإشراف على السلطة التنفيذية

يتجلى وضع إشراف المؤسسة الملكية على السلطة التنفيذية من خلال رئاسة الملك المجلس الوزاري، ثم من خلال استمرار تبعية الوزراء له.

أ- رئاسة الملك للمجلس الوزاري تجسيدًا للصلاحيات الاستراتيجية التحكيمية والتوجيهية

(1) موقع المجلس الوزاري في التجربة الدستورية المغربية

تُعد رئاسة الملك للمجلس الوزاري مظهرًا معبرًا عن سمو المؤسسة الملكية، تجاه الحكومة على الأقل. وإذا كانت الدساتير السابقة أعطت الحكومة صلاحيات تتولاها بمقتضى مراسيم، فإن جل هذه الصلاحيات لم تمارس، من الناحية القانونية والعملية، إلا بإشراف الملك الذي يرئس المجلس الوزاري[22].

نصّ الفصل 25 في دستور 1962 على أن الملك يرئس المجلس الوزاري، من دون أن يتضمن دستور 1970 أي فصل يحدد القضايا التي تُحال إلى هذا المجلس. اختفت هذه المؤسسة في أثناء تطبيق حالة الاستثناء (الطوارئ) في عام 1965، حين كان يُتخذ جلّ القرارات طوال تلك المدة في الديوان الملكي[23]، لكن أعيد إحياؤها في الفصل 25 في دستور 1972، الذي حدد هذه المرة «المسائل» التي تُحال إلى المجلس الوزاري قبل البت فيها، وهو ما اتبع في الفصل 65 في دستور 1992، ثم في الفصل 65 في دستور 1996. هذا ما جعل المجلس الوزاري المؤسسة الوحيدة التي نصّ عليها الدستور، ومن مهامّها مناقشة العمل الحكومي[24]. وبالتالي، إن رئاسة الملك هذا المجلس تخوّله الانفراد والاستئثار

---

(22) مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي: 1- المؤسسة الملكية (الرباط: شركة بابل للطباعة والنشر، 1997)، ص 44.

(23) نجيب الحجيوي، «سمو المؤسسة الملكية بالمغرب: دراسة قانونية،» (أطروحة دكتوراه في الحقوق، كدال - الرباط، 2001)، ص 98.

(24) أمينة المسعودي، «الوزراء في النظام السياسي المغربي،» (أطروحة دكتوراه في الحقوق، أكدال - الرباط، 1999)، ص 319.

بما يتعلق بتوجيه سياسة الدولة ومراقبة العمل الحكومي، وذلك كأصل عام، الأمر الذي يجعله كذلك الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية كلها[25].

تتجلى الهيمنة الملكية على المجلس الوزاري في مظهرين رئيسين[26]: الطابع الرئاسي لهذا المجلس، حيث يرئس الملك المجلس الوزاري نفسه، لا جلساته فحسب؛ ثم من خلال محدودية دور الوزراء في اتخاذ القرارات فيه، حيث إن سلطة الحكومة في المجلس الوزاري استشارية لا أكثر[27].

تكرست هذه الهيمنة في غياب أي نص قبل عام 2011 يتناول إمكان نيابة جهة ما عن الملك في رئاسته المجلس الوزاري، على الرغم من أن الممارسة شهدت حالات استثنائية جدًا قبل الدسترة، تولّى خلالها وليّ العهد رئاسة بعض المجالس[28]. وإذا اعتبر بعض الفقه أن غياب هذا النص لا يمنع، دستوريًا، تفويض الملك هذه الرئاسة، فإن مختلف المذكرات المتعلقة بمراجعة الدستور، ولا سيما في حقبة التسعينيات، إضافة إلى دسترة المجلس الحكومي، دافعت عن إمكان ترؤس الوزير الأول المجلس الوزاري بتفويض ملكي عند الاقتضاء[29].

خلال الحوار العمومي الذي شهده المغرب قبيل دستور 2011، توزعت تصورات الأحزاب السياسية في شأن السلطة التنفيذية بين مقاربة مبنية على علاقة أكثر توازنًا بين المجلسين الحكومي والوزاري، مع ترك شأن الحسم للمجلس الوزاري، ومقاربة أخرى اقترحت تولي المجلس الحكومي الصلاحيات الرئيسة للمجلس الوزاري. وابتدع آخرون، بين هذين الطرحين، صيغة ثنائية جديدة بين المجلس الحكومي و«المجلس الأعلى للدولة»[30].

---

(25) قلوش، ص 44.

(26) محمد الرضواني، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000 (الرباط: [د. ن.]، 2011)، ص 172.

(27) الحجيوي، ص 100.

(28) الرضواني، ص 175.

(29) حسن طارق وعبد العلي حامي الدين، دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية: قراءات متقاطعة (الرباط: منشورات سلسلة الحوار العمومي، 2011)، ص 130.

(30) حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية؛ 92 (الرباط: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2012)، ص 86.

(2) رئاسة الملك المجلس الوزاري في دستور 2011

تتجلى أهمية رئاسة المجلس الوزاري في مجمل القضايا والنصوص التي يناقشها هذا المجلس الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء، وذلك من قبيل:

- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة.
- مشروعات مراجعة الدستور.
- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية.
- مشروعات القوانين - الإطار.
- مشروع قانون العفو العام.
- مشروعات النصوص المتعلقة بالمجال العسكري.
- إعلان حالة الحصار.
- إعلان الحرب.
- مشروع المرسوم المتعلق بحل مجلس النواب الذي يصدره رئيس الحكومة.
- التعيينات في بعض الوظائف المدنية الحصرية، وفي المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية.

من جهة أخرى، ترتبط هذه الأهمية بالتراتبية التي نظم الدستور على أساسها علاقة المجلس الوزاري بالمجلس الحكومي؛ إذ يمكن المجلس الحكومي مناقشة السياسة العامة للدولة، لكن قبل عرضها على المجلس الوزاري (الفصل 92). كما يمكنه مناقشة مشروع قانون المالية بعد عرض توجهاته العامة على المجلس الوزاري. وإذا كان باقي مشروعات القوانين يُناقش على مستوى المجلس الحكومي فحسب، فالأمر مختلف بالنسبة إلى القوانين التنظيمية، إذ تُناقش في المجلس الوزاري[31]، ثم تُحال إلى البرلمان.

(31) طرح غياب النص على مناقشة مشروعات القوانين التنظيمية في المجلس الحكومي التساؤل عما إذا كانت تناقش في المجلس الوزاري فحسب، لكن الممارسة انتهجت عرض هذه المشروعات أولًا على المجلس الحكومي عملًا بالقانون التنظيمي رقم 12/ 02.

تُلاحظ التراتبية نفسها من خلال طبيعة النقاشات في المجلسين، والتي تتناول التعيين في المناصب، إذ على الرغم من إسناد الدستور إلى رئيس الحكومة صلاحية تعيين الأفراد في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية (الفصل 91)، ينبغي ألا يخلّ ذلك بأحكام الفصل 49 الذي يجعل التعيين في الوظائف المدنية الآتية: والي بنك المغرب، السفراء والولاة والعمال، والمسؤولون عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولون عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية، من القضايا التي تناقش في المجلس الوزاري. وخلافًا للفصول التي حددت صلاحيات المجلس الوزاري في دساتير 1972، و1992 و1996، فإن الفصل 49 في دستور 2011 لا يندرج على مستوى هيكلة الوثيقة الدستورية ضمن باب «الحكومة»، بل ضمن الباب الثالث المتعلق بالمَلَكية.

يطرح الفصل 49 من دستور 2011 المسائل نفسها التي طرحتها الفصول المشابهة في الدساتير السابقة (الفصل 65 في دستوري 1972 و1992، والفصل 66 في دستور 1996). ففي ما يتعلق بالبند الأول، سبق للفقه الدستوري المغربي أن توقف عند المقصود بعبارة «القضايا التي تهم السياسة العمومية للدولة»، إذ اعتبر قلوش أن بنود الفصل 66 من دستور 1996 تتسم كلها بالدقة والوضوح، ومنصوص عليها في الوثيقة الدستورية، باستثناء ذلك البند. فما ورد فيه، مما يتعلق بالقضايا التي تهم السياسة العامة للدولة، يستوعب ما ورد في البنود التي تليه، ويتيح المجال لعرض شؤون الدولة المختلفة أمام المجلس الوزاري، الأمر الذي يجعل العرض الوجوبي يتسع للأمور المختلفة، ما يتعارض مع التحديد الذي استهدفه هذا الفصل[32].

نلمس هذا الغموض بشكل مضاعف مع نص البند الأول من الفصل 49 من الدستور الحالي على «التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة». فبغض النظر عن عدم وضوح المقصود بمصطلح «الاستراتيجية»، فإن الفصل 92 ينص على أن المجلس الحكومي يناقش «السياسة العمومية للدولة» قبل عرضها على المجلس

---

(32) قلوش، ص 45.

الوزاري، ما يعني أن صلاحية المجلس الوزاري لا تتوقف عند حدود «التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة» فحسب، بل تتعداها إلى «السياسة العمومية للدولة»، الأمر الذي يوسّع صلاحية المجلس الوزاري لتشمل شؤون الدولة كلها.

لعل هذا الغموض هو الذي ساهم في فتح النقاش في شأن أحقية عرض حكومة عبد الإله بنكيران برنامجها الحكومي على المجلس الوزاري، بدعوى اندراجه ضمن السياسة العامة للدولة، قبل أن يُحسم هذا الأمر بإرسال هذا البرنامج مباشرة بعد عرضه أمام المجلس الحكومي إلى مجلس النواب لمناقشته عملًا بالفصل 88 من الدستور، وذلك بخلاف ما جرت به العادة في جزء من الممارسة السياسية في بلادنا. فعلى سبيل المثال، سبق أن اطلع المجلس الوزاري على نص التصريح الحكومي للوزير الأول عبد اللطيف الفيلالي قبل عرضه على مجلس النواب في آذار/ مارس 1995[33].

إن ربط مسألة مفهوم «السياسة العمومية للدولة» كمجال لصلاحية المجلس الوزاري بنص الفصل 100 على تخصيص جلسة واحدة كل شهر، بمجلسي البرلمان، لتقديم رئيس الحكومة أجوبة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة يشرّع سؤال: باسم من يقدم رئيس الحكومة هذه الأجوبة؟[34].

ب- استمرارية تبعية الوزراء للملك أو دلالات الفقرة الثالثة من الفصل 47 لدستور 2011

منح الفصل 24 في دستور 1962 الملكَ سلطة مطلقة في تعيين أعضاء الحكومة من دون التقيد بأي التزام سياسي أو برلماني، وبذلك وضعت الدسترة حدًا نهائيًا لدور رئيس الوزراء في تأليف الحكومة[35].

عززت السياقات السياسية التي تلت هذا الدستور التحكم الملكي في التجنيد

(33) الرضواني، ص 174.

(34) طه لحميداني، «البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية،» المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8 (صيف 2012)، ص 125.

(35) الرضواني، ص 60.

الوزاري باللجوء إلى الفصل 35 وإعلان حالة الاستثناء، الأمر الذي تراجعت بموجبه مكانة الوزراء، فأصبحوا مجرد موظفين ساميين ينفذون قرارات الملك، ولا يتمتعون بأيّ استقلالية عنه[36]. وعمّق دستور 1970 هذا الوضع حين تزايدت تبعية الحكومة للملك، وما عادت تبدو إلا بمظهر فريق من الموظفين[37].

على الرغم من احتفاظ دستور 1972 بالتوجهات الكبرى نفسها مع انبثاق محدود للحكومة، بقي الملك المسؤول عن السلطة التنفيذية، أي رئيسًا للدولة والحكومة في الوقت نفسه. أما الوزير الأول فلا يعد إلا «أول» الوزراء، يمارس صلاحياته ويكون مسؤولًا أمام الملك[38].

في المقابل، على الرغم من عدم تغير نمط تأليف الحكومة في هذا الدستور، فإنّ التقارب السياسي بين الملك وأحزاب الحركة الوطنية وعودة الحياة البرلمانية جعلا الملك يتبع أسلوبًا منفتحًا نسبيًا في تأليف الحكومة تمظهر في تخليه عن تحكمه المطلق في التجنيد الوزاري وإقصاء الأحزاب السياسية[39] بشكل ممنهج، على أن المتغير الأساس في علاقة الوزراء بالملك تضمنه دستور 1992 الذي جعل الملك يعين أول مرة باقي أعضاء الحكومة باقتراح الوزير الأول[40]. وجعل هذا التعديل - الذي اعتبره ميشيل روسي تعديلًا ثوريًا[41] - الوزير الأول يوقع بالعطف ظهير تعيين الوزراء، ولطّف قليلًا تبعية الوزراء المطلقة للملك بإقراره طرفًا ثانيًا شارك في اختيارهم[42]، الأمر الذي عزز المكانة القانونية للوزير الأول، ودعمته التحولات السياسية التي أفضت إلى قيام حكومة التناوب في عام 1998.

(36) المصدر نفسه، ص 61.

(37) عمر بندورو، النظام السياسي المغربي (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2002)، ص 96.

(38) المصدر نفسه، ص 113.

(39) الرضواني، ص 68-69.

(40) قبل صدور هذا الدستور في الجريدة الرسمية في إثر إعلان نتائج الاستفتاء، تضمّن المشروع جملة إضافية في الفصل 24 تمنح الوزير الأوّل الحق في أن يقترح على الملك إعفاء الوزراء.

(41) المائدة المستديرة في شأن وجهة نظر الأساتذة الفرنسيين في مراجعة الدستور المغربي. انظر: مراجعة الدستور المغربي 1992: دراسات وتحاليل (الرباط: المطبعة الملكية، 1992)، ص 24.

(42) الرضواني، ص 72.

إذا كان الخطاب الذي واكب دستور 2011 أشار إلى تعزيز مكانة الوزير الأول الذي أصبح رئيسًا للحكومة، وإلى تعزيز المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، فإن مضمون الدستور لم يذهب بعيدًا في ضمان استقلالية الوزراء عن السلطة الملكية، إذ تنص الفقرة الثالثة من الفصل 47 من الدستور على أن للملك أن يعفي عضوًا أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهماتهم بمبادرة منه بعد استشارة رئيس الحكومة.

الواقع أن هذه الفقرة التي غالبًا ما عُدّت عنصرًا «مشوشًا» على مكانة رئيس الحكومة ضمن السلطة التنفيذية، وعلى المسؤولية السياسية للحكومة كمسؤولية أمام البرلمان أساسًا، أو بمنزلة «ثقب كبير» في البعد البرلماني للوثيقة الدستورية[43]، تُجسّد بوضوح سمو المؤسسة الملكية ومحوريتها وإشرافها الفعلي على السلطة التنفيذية.

تتجلى الدلالات المباشرة لهذا النص في جعل الوزراء أفرادًا تابعين للملك، إذ يحق له عزل أي منهم أو مجموعة منهم بمجرد استشارة رئيس الحكومة - من دون التزام نتائج تلك الاستشارة - ومن دون أن يقدم رئيس الحكومة أي اقتراح في هذا الشأن. هذا يعني أن الوزراء مسؤولون أمام الملك، وأن له تقويم عملهم بصرف النظر عن رأي رئيس الحكومة فيهم، فـ «رضا» هذا الأخير عن عملهم ليس ضمانة لاستمرار تحمّلهم المسؤولية[44]. كما تجلت استمرارية تبعية الوزراء للملك، من الناحية السياسية، في عدم قطع حكومة عبد الإله بنكيران مع واقع الوزراء «المستقلين»[45]، على الرغم من الخطاب الذي ساد قبيل دستور 2011 في شأن «الحكومة السياسية» و«الحكومة المنتخبة»، الأمر الذي جعل من المشروع الحديث عن استمرار أحد مظاهر التقليدانية الدستورية المتعلقة بإبعاد

(43) انظر في هذا الشأن: عبد العلي حامي الدين، «السلطة التنفيذية في مشروع 2011،» أخبار اليوم، 25/ 6/ 2011، ص 18، وحسن طارق، «مشروع الدستور يضع المغرب على سكة الملكية البرلمانية: حوار،» أخبار اليوم، 25/ 6/ 2011، ص 2.

(44) محمد الساسي، «دستور الملكية غير البرلمانية،» الحياة، 23/ 6/ 2011، ص 11.

(45) تضمّنت حكومة عبد الإله بنكيران، خمسة وزراء غير منتمين إلى أحزاب سياسية، أما في النسخة الثانية المعدّلة في تشرين الأول/ أكتوبر 2013 فارتفع العدد إلى ثمانية وزراء.

بعض الوزارات المهمة عن الانتماءات الحزبية، مظهرًا من مظاهر تركيز تبعية الوزراء للملك(46).

3- تعزيز الصلاحيات الملكية في السلطة التأسيسية الفرعية

على الرغم من أن الفصل 172 من الدستور المغربي منح الملكَ ورئيس الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين مبادرة مراجعة الدستور، فإن الاطلاع على مقتضيات الباب الثالث عشر كلها المتعلقة بمراقبة الدستور يوضح أن الملك فاعلٌ رئيسٌ(47) في مسار هذه المراجعة. تقترح رقية المصدق قراءة لوثيقة تموز/ يوليو 2011 الدستورية، تنطلق من زاوية السلطة التأسيسية الفرعية باعتبارها حجر زاوية في فهم هذه الوثيقة(48). فإذا كان للملك أن يعرض المشروع الذي اتخذ المبادرة في شأنه على الاستفتاء بشكل مباشر، لا تصح الموافقة على مقترح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء أحد مجلسي البرلمان إلا بتصويت أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، قبل أن يحال المقترح إلى المجلس الآخر الذي يجب أن يوافق عليه بالأغلبية الموصوفة. في المقابل، يُعرض المقترح الذي يتقدم به رئيس الحكومة على المجلس الوزاري بعد مناقشته في مجلس الحكومة، على أن تعرض مشاريع مراجعة الدستور كلها بمقتضى ظهير على الشعب للاستفتاء الذي يجعل أي مراجعة نهائية.

تبرز مقارنة مقتضيات الباب الثالث عشر المتعلق بالمراجعة الدستورية بالباب الثاني عشر في دستور 1996 أو بالباب الحادي عشر في دستور 1992 المخصّصين للموضوع نفسه، النقاط الآتية:

---

(46) محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي (الدار البيضاء: إيزيس للنشر، 1992)، ص 130-131.

(47) Abdeslam Bekkali, *L'An 1 de la cyber démocratie au Maroc 20 Février 2011* (Rabat: Edition Hammouch, 2012), p. 101.

(48) رقية المصدق، «وهم التغيير في مشروع الدستور الجديد،» في: الدستور الجديد ووهم التغيير، ص 60.

- تمكين رئيس الحكومة من حق اتخاذ المبادرة لمراجعة الدستور، إضافة إلى الملك ومجلس النواب ومجلس المستشارين. والملاحظ هنا أن الفصل 104 في دستور 1962 منح هذا الحق للوزير الأول والبرلمان[49]، قبل أن يقتصر هذا الحق على الملك، في حين صار في إمكان مجلس النواب أن يقترح على الملك هذه المراجعة (وله أن يقبلها أو يرفضها) في دستور 1970، قبل أن يستعيد المجلس إلى جانب الملك حق اتخاذ مبادرة مراجعة الدستور في وثيقة 1972.

- توسع المواد غير القابلة للمراجعة من الأحكام المتعلقة بالنظام الملكي للدولة والنصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لتشمل الأحكام المتعلقة بالاختيار الديمقراطي للأمة وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية.

- يتعلق أهم مستجد حملته مقتضيات مراجعة الدستور بإمكان عرض الملك بظهير مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور على البرلمان بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية؛ حيث يوافق البرلمان المنعقد بدعوة من الملك في اجتماع مشترك لمجلسيه على مشروع هذه المراجعة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.

ترى رقية المصدق أن هذا المستجد المتعلق بترسيخ الصّلاحية الملكية في مجال السلطة التأسيسية الفرعية شكل إحدى مفاجآت وثيقة دستور 2011، لا لأن هذا الترسيخ لم يكن واردًا في الخطوط العريضة للخطابين الملكيين (خطاب 9 آذار/ مارس، وخطاب تكليف اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور في 10 آذار/ مارس 2011)، بل لأنه يبدو غير متلائم مع خطاب سياسي ينحو إلى إقامة توازن جديد في توزيع السلطات لمصلحة المؤسسات المنتخبة، ومع التطلع إلى دستور يؤسس لنظام ملكية برلمانية، أو حتى إلى دستور يفتح آفاق التطور إلى ملكية برلمانية[50]. لذلك، يتعلق الأمر بدعم هيمنة الملكية على أهم سلطة

---

(49) على الرغم من ذلك، لم يُعتمد هذا الفصل في الدعوة إلى مراجعة دستور 1962 الذي جاء بدعوة ملكية في سياق حالة الاستثناء، وكان طُرح نقاش دستوري وسياسي في شأن شرعية هذه المراجعة.

(50) المصدق، ص 63.

في الدستور، أي السلطة التأسيسية الفرعية[51]، بعدما زُوّد الملك بمسطرة جديدة وإضافية تحرره من اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي[52].

أما بالنسبة إلى باحثين آخرين، فإن هذه المسطرة المختصرة التي قد تقدم الغاية منها في تبسيط المراجعة عندما يتعلق الأمر بتعديلات محدودة، والتي لا يعقل أن تعبّأ من أجلها اللوجيستيات المطلوبة لاستفتاء شعبي... تطرح السؤال الآتي: لماذا لم تُمنح صلاحية هذه المسطرة أيضًا لرئيس الحكومة[53]، ما دام الانطباع الذي أنتجه الخطاب الموازي للمراجعة الدستورية، بعد خطاب 9 آذار/ مارس، تجلى في تعزيز دور رئيس الحكومة؟

لذلك، تجلّت التخوفات التي طرحت، في ما يتعلق بهذه الصلاحية الإضافية، في إمكان تضييق هذه المسطرة المختصرة لمجال النقاش العمومي في مسألة حيوية، كالتعديل الدستوري، إضافة إلى إمكان تصور هذه المسطرة طريقًا «للتحرر من عبء بعض المقتضيات التي قدمت كمكتسبات، والتي قد يخل تطبيقها بتوازن قواعد الحكم التقليدية في المغرب»[54].

ثالثًا: في الدستور البرلماني
مظاهر النزوع نحو ملكية برلمانية ثنائية

تتجلى مظاهر نزوع النظام الدستوري المغربي نحو مَلَكية برلمانية ثنائية من خلال تعزيز دستور 2011 المؤسسات البرلمانية ومؤسسة الحكومة واستقلاليتها، ثم من خلال التضاؤل النسبي للأعمال الملكية غير الموقعة بالعطف.

1- تعزيز المؤسسة البرلمانية

يبرز هذا التعزيز من خلال استعادة البرلمان وظيفة التمثيل الأسمى للأمة

(51) المصدر نفسه، ص 64.
(52) المصدر نفسه، ص 65.
(53) الساسي، «دستور الملكية غير البرلمانية».
(54) المصدر نفسه.

واحتكاره السلطة التشريعية، ومحاولة تطويق الفصل 19 من الدساتير السابقة، ومن خلال مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

أ- استعادة البرلمان وظيفة التمثيل الأسمى للأمة

كان من أهم التجديدات التي أُدخلت على دستور 1970 تعديل الفصل 19 منه، وهو تعديل أضاف إلى صفات الملك أمير المؤمنين صفة «الممثل الأسمى للأمة»، الأمر الذي حوّل النواب الذين يستمدون نيابتهم من الأمة إلى ممثلين ثانويين لها أمام الممثل الأسمى الذي يستمد مشروعيته من الدين والبيعة ونسبه الشريف[55].

هذا ما دفع محمد الطوزي إلى التحدث عن مفهوم مغربي للتمثيل[56]، يقوم على تراتبية يحصنها الدستور بين التمثيل الأسمى المجسد في الملك والتمثيل الأدنى المجسد في البرلمان، حيث لا يرتبط التمثيل الأسمى بآلية الانتخاب، بل يجد أساسه في دور الملك «الديني» والروحي بوصفه أميرًا للمؤمنين، في حين تنحصر وظيفة الانتخاب في اختيار ممثلين ونواب يشاركون، إلى جانب الممثل الأسمى، في ممارسة السيادة في حدود ما يفوضهم من مهمات وسلطات[57].

كرست هذه التراتبية خطب الحسن الثاني الملكية في مقارنتها التمثيل الأسمى الذي يجد مصدره في كون الملك خليفة الله والرسول وسيادته مستمدة من البيعة، لذلك فتمثيله مطلق وثابت وكلي، بتمثيل البرلمان «المعين» و«الناصح» كتمثيل دوري ومحدود ونسبي ومتغير، بالنظر إلى حدود مداه، وتبعيته للمصدر

---

(55) معتصم، ص 110.

(56) Mohamed Tozy, «Représentation/intercession: Les enjeux du pouvoir dans les champs politiques désamorcés,» *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 28 (1989), p. 158.

(57) الحسين أعبوشي، «مفهوم دور البرلمان في الخطب الملكية،» في: التجربة البرلمانية المغربية السادسة، 1997-2002: أعمال الندوة الوطنية المنظمة من طرف مركز الدراسات الدستورية والسياسية، كلية الحقوق، مراكش 10-11 أكتوبر 2003 : مهداة إلى الأستاذ المصطفى خطابي، تنسيق أمحمد مالكي، سلسلة الندوات والأيام الدراسية؛ 24 (مراكش: جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مركز الدراسات الدستورية والسياسية، 2006)، ص 56.

الوحيد للسلطة والمجسد لها: الملك[58]، أو في أحسن الحالات تمثيلي يحيل إلى الوساطة؛ حيث يحيل مفهوم «النائب» إلى معنى «المُرسَل» إلى السلطة الأعلى لإخبارها أو تقديم الالتماسات إليها[59].

هذه الخلفية ضرورية لتوضيح كيف أعاد دستور 2011 إلى البرلمان وظيفة التمثيل الأسمى للأمة، من خلال تكريس صفة «الممثل الأسمى للدولة» للملك بوصفه رئيسًا للدولة، وتخويل السيادة للأمة التي تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها، حيث بيّنت الدساتير السابقة أن السيادة للأمة، تمارسها بصفة مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة من خلال المؤسسات الدستورية[60].

أما الفصل 11 فأكد مشروعية التمثيل الديمقراطي من خلال الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة.

ب- احتكار البرلمان السلطة التشريعية
ومحاولة تطويق الفصل 19 من الدساتير السابقة

على الرغم من احتفاظ البرلمان بترتيبه مباشرة بعد باب «المَلَكية»، تمامًا مثلما كان الشأن في الدساتير كلها، فإن تسمية الباب الرابع في دستور 2011 أصبحت «السلطة التشريعية»، بعدما كانت تسمية الباب الثالث في دستوري 1992 و1996: البرلمان، وفي دساتير 1970 و1972 و1992: مجلس النواب.

ركّز خطاب 9 آذار/ مارس في حديثه عن المرتكز الرابع للتعديل الدستوري على توطيد مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعميق دمقرطة المؤسسات وتحديثها وعقلنتها من خلال: «برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة، يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة، مع توسيع مجال القانون، وتخويله اختصاصات جديدة،

---

(58) المصدر نفسه.

(59) T. Bahbouhi, «Le Parlement dans le discours Royal,» dans: T. Bahbouhi, *L'Expérience parlementaire au Maroc* (Rabat: Editions Toubkal, 1985), p. 45.

(60) Abdelhak Azzouzi et André Cobanis, *Le Néo-constitutionalisme Marocain à l'épreuve du printemps arabe* (Paris: L'Harmattan, 2011), p. 182.

كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية»[61]. لذلك، انصب جزء من النقاش العمومي الذي تلا هذا الخطاب على إمكان تجاوز إشكالية وقف «النزيف الدستوري»، بحسب رقية المصدق، المتمثل في لجوء الملك، استنادًا إلى الفصل 19، إلى تشريع أمور تدخل ضمن صلاحيات البرلمان.

هكذا، دافع حزب الاستقلال عن ضرورة نص الدستور على أن «البرلمان يختص وحده بتشريع القانون»[62]، فيما دعا حزب الاتحاد الاشتراكي إلى أن «يمارس الملك، بصفته أميرًا للمؤمنين، الإشراف على تدبير وتنظيم الحقل الديني، ويضمن صيانة حقوق المواطنين والجماعات والهيئات في ممارسة شؤونها الدينية»[63].

نحا حزب الأصالة والمعاصرة المنحى نفسه، فانطلق من تصوراته في شأن توزيع السلطات وتحديد صلاحيات البرلمان في مجال التشريع، ليدافع عن إعادة النظر في الفصل 19 من خلال صيغة تميّز بين الملك بوصفه رئيسًا للدولة والملك بوصفه أميرًا للمؤمنين يسهر على الحقل الديني، ويضمن الأمن الروحي وحرية ممارسة الشعائر الدينية[64]. لم يكن جواب الوثيقة الدستورية في تموز/يوليو 2011 بعيدًا عن منطق المذكرات المذكورة، إذ تم تقسيم الفصل 19 فصلين اثنين: فصل مستقل خاص بالصلاحيات الدينية الحصرية للملك، أمير المؤمنين ورئيس المجلس العلمي الأعلى، وآخر يحدد مكانة الملك بوصفه رئيسًا للدولة وممثلها الأسمى ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة واستمرارها[65]. أكثر من ذلك، أكد الخطاب الملكي في شأن تقديم مشروع المراجعة الدستورية أن الملك

---

(61) انظر: الخطاب الملكي بتاريخ 9 آذار/مارس 2011.

(62) انظر: «مذكرة حزب الاستقلال المرفوعة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور،» في: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، سلسلة نصوص ووثائق؛ 246 (الرباط: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2011)، ص 93.

(63) انظر: «مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية،» في: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، ص 107.

(64) انظر: «مذكرة حزب الأصالة والمعاصرة،» في: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، ص 78.

(65) الخطاب الملكي بتاريخ 17 حزيران/يونيو 2011.

يمارس مهماته السيادية والضمانية والتحكيمية الواردة في الفصل 42 استنادًا إلى مقتضيات فصول أخرى منصوص عليها صراحة في الدستور، علمًا أن التشريع يظل اختصاصًا حصريًا للبرلمان[66].

ج-المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان: من المسؤولية المزدوجة إلى التنصيب الأحادي

يمكن تحقيب المراحل التي مرت بها وضعية الحكومة في علاقتها بالبرلمان من زاوية مسؤولياتها السياسية من خلال ثلاث لحظات أساس[67]:

- لحظة مسؤولية الحكومية شبه الأحادية تجاه الملك، وفقًا لدساتير 1962 و1970 و1972.

- لحظة المسؤولية المزدوجة أمام الملك والبرلمان، وفقًا لدستوري 1992 و1996.

- لحظة التنصيب البرلماني، وفقًا لدستور 2011.

يتجلّى جوهر التحول المتعلق بمبدأ المسؤولية السياسية للحكومة في عدم احتفاظ المشرّع الدستوري في وثيقة 29 تموز/ يوليو 2011، بصيغة «مسؤولية الحكومة أمام الملك»[68]، حيث اختفت هذه الفقرة التي ظلت حاضرة في الدساتير الخمسة السابقة (1962 و1970 و1972 و1992 و1996)، والتي نصت على أن الحكومة مسؤولة أمام الملك ومجلس النواب. لذلك جاء في الخطاب الملكي في 17 حزيران/ يونيو أن الحكومة أصبحت مسؤولة حصريًا أمام مجلس النواب[69]. ولعل تأكيد الفصل 88 في فقرته الأخيرة: «تعتبر الحكومة منصبة بعد

---

(66) المصدر نفسه.

(67) لمزيد من التفصيل، انظر: طارق، السياسات العمومية، ص 120-122.

(68) عبد العني اعبيرة، البرلمان المغربي والمسؤولية السياسية للحكومة: دراسة دستورية وسياسية مقارنة (الرباط: دار القلم، 2013)، ص 68.

(69) على الرغم من ذلك، فمن الصعب سياسيًا ودستوريًا تصوّر أن الحكومة غير مسؤولة تمامًا أمام الملك.

حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي»، يجعل من التنصيب البرلماني ترجمة لهذه المسؤولية السياسية، وتجسيدًا لمفهوم الحكومة المنتخبة الوارد في خطاب 9 آذار/ مارس 2011.

2- تعزيز مؤسسة الحكومة واستقلاليتها

تجسد تعزيز الحكومة في دستور 2011 من خلال دسترة المنهجية الديمقراطية، وعدم إمكانية إقالة الملك رئيسها، الأمر الذي عزز استقلاليتها على مستوى التأليف، ثم من خلال تعزيز استقلاليتها على مستوى الصلاحيات.

أ- استقلالية الحكومة على مستوى التأليف من خلال دسترة المنهجية الديمقراطية وتعذّر إقالة رئيسها

ظلت الحكومة في دساتير 1962 و1970 و1972 خاضعة في وجودها للملك، حين كان التعيين الملكي الشرط الوحيد لتأليف الحكومة ولمباشرة مهماتها من دون الحاجة إلى موافقة البرلمان. فالأمر كله تعلّق بحكومة تابعة للملك، تشكيلًا وتأليفًا ومسؤولية وسلطة[70].

على الرغم من أن الدعاية الرسمية لمشروع دستور 1972 تركّزت على كون هندسته القانونية تتأسس على فكرة تكليف مجلس النواب تنصيب الحكومة، فإن هذا الدستور لم يجعل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان بقدر مسؤولياتها أمام الملك.

لكن الشروط السياسية التي واكبت تطبيق هذا الدستور، والمتميزة بالانفتاح النسبي في علاقة الملك بالأحزاب السياسية، ولا سيما المعارضة، جعلت تأليف الحكومات يعرف خلال مرحلة ما بعد 1977 متغيرين أساسيين: عودة التمثيل الحزبي في التأليفات الحكومية، ثم إعادة الاعتبار النسبي إلى الأغلبية البرلمانية،

(70) لمزيد من التفصيل، انظر: طارق، السياسات العمومية، ص 120-121.

على الرغم من غياب النص الدستوري الذي يتناول مسألة التنصيب البرلماني للحكومة[71].

أما في دستوري 1992 و1996، فعرفت علاقة الحكومة بالملك والبرلمان تحوّلًا ملحوظًا في اتجاه النزوع البرلماني، حيث جرت دسترة دور الوزير الأول في اقتراح أسماء الوزراء، كما صار الوزير الأول يقدّم، بعد تعيين الملك أعضاء الحكومة، برنامج حكومته إلى مجلس النواب كي يخضع للنقاش قبل التصويت عليه.

بغض النظر عن النقاش الفقهي الذي أثاره هذا المقتضى الأخير، بين من اعتبر أنّ دستور 1992 أقر بمبدأ التنصيب المزدوج، ومن اعتبر أن الأمر لا يتجاوز إقرارًا بالمسؤولية المزدوجة[72]، فإن الحكومة ما عادت خاضعة دستوريًا لإرادة الملك المنفردة، إذ إن المسطرة الواردة في الفصل 24 من دستور 1992 قيّدت هذه الإرادة في الجوانب الآتية:

- على الرغم من أن الملك يتمتع بحق تعيين الوزير الأول، فإنه يبقى مقيّدًا في اختياره بطبيعة الخريطة الانتخابية، تماشيًا مع الأعراف الديمقراطية وحفاظًا على الاستقرار الحكومي[73]؛ إذ سيكون الوزير الأول، أكان منتميًا إلى حزب سياسي أم لا، مضطرًا إلى تأليف حكومة تحظى بالأغلبية النيابية.

- على الرغم من أن سلطة الوزير الأول في هذه المسطرة تنحصر في مجرد الاقتراح، فإن من شأن ذلك تسهيل تأليف حكومة منسجمة ومتضامنة[74].

في ظل دستورَي 1992 و1996، شهدت الممارسة السياسية في تعيين حكومة عبد الرحمن اليوسفي، في عام 1998، تجسيدًا مؤسساتيًا للتحول الدستوري الذي عرفه المغرب في بداية تسعينيات القرن العشرين، لكن تعيين

---

(71) الرضواني، ص 68.

(72) طارق، السياسات العمومية، ص 123.

(73) المصدر نفسه.

(74) المصدر نفسه.

إدريس جطو وزيرًا أول لا ينتمي إلى أي حزب سياسي بعد انتخابات 2002 أثار الانتباه إلى حدود هذا التحول. وربما هذا ما جعل مطلب «دسترة المنهجية الديمقراطية» حاضرًا بشدة في خلفية الحوار العمومي الذي عرفه المغرب بعد خطاب 9 آذار/ مارس 2011، ولا سيما بعد تطرقه إلى «تكريس» تعيين الوزير الأول من الحزب الذي يتصدر انتخابات مجلس النواب، ومن ثم نصّت وثيقة 29 تموز/ يوليو 2011 بوضوح، من خلال الفقرة الأولى في الفصل 47، على: «يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها».

إن ربط هذا التقييد الواضح لسلطة الملك في اختيار رئيس الحكومة بمقتضى آخر يتعلق بضرورة التنصيب البرلماني للحكومة يعني أن المسار الانتخابي أصبح له دورٌ أساس في تأليف الحكومة، الأمر الذي يعني تعزيز استقلالية الحكومة على مستوى التأليف والتعيين.

طبعًا، يرى بعض الباحثين أن صيغة الفصل 47 تُبقي بعض المرونة على مستوى القرار الملكي، حيث لم تتحدث الفقرة الأولى من الفصل المذكور عن تعيين الأمين العام أو رئيس الحزب الذي يتصدر الانتخابات. لذا، إن كان تعيين عبد الإله بنكيران رئيسًا لأول حكومة في ظل دستور 2011 لا يعني بالضرورة قيام عرف دستوري في هذه الحالة، فإن سياق هذا التعيين سمح بمتابعة تدبير الحزب الفائز في الانتخابات للإمكانات التي تفتحها الفقرة الأولى من الفصل 47، والتي لا تفترض بالضرورة تعيين الأمين العام للحزب رئيسًا للحكومة[75].

يعكس تعزيز استقلالية الحكومة، تأليفًا وتعيينًا، بربط القرار الملكي بالمسار

---

(75) صرّح عبد الإله بنكيران لجريدة أخبار اليوم المغربية، عدد 25 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011، بأن «العرف هو ما جرى مع عبد الرحمن اليوسفي وعباس الفاسي، لكن أنا لا أتدخل في صلاحيات جلالة الملك. الدستور واضح في هذا الباب، وقوانين حزبنا واضحة كذلك». ثم صرّح لجريدة التجديد، بتاريخ 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011 (بعد إعلان النتائج) قائلًا: «نحن اجتمعنا في الأمانة العامة، واعتبرنا أن اختيار الأمين العام شيء طبيعي، وإن وقع اختيار آخر ستتدبر الأمر في المجلس الوطني».

الانتخابي وبالخريطة السياسية، جانبًا أساسًا من جوانب تقوية الحكومة. ولعل غياب القدرة الدستورية على إقالة الملك رئيس الحكومة يشكل جانبًا إضافيًا في إطار النزوع البرلماني للنظام الدستوري المغربي[76].

ب- تعزيز الحكومة واستقلاليتها على مستوى الصلاحيات

جعل خطاب 9 آذار/ مارس 2011 من قيام «حكومة منتخبة بانبثاقها عن الإرادة الشعبية، المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع، وتحظى بثقة أغلبية مجلس النواب»، أحد مظاهر توطيد مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعميق دمقرطة المؤسسات وتحديثها وعقلنتها.

تطرق الخطاب نفسه إلى تعزيز مكانة الوزير الأول بوصفه رئيس «سلطة تنفيذية فعلية، يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي، بالإضافة إلى دسترة مؤسسة مجلس الحكومة، وتوضيح اختصاصاته».

أما في خطاب تقديم المراجعة الدستورية بتاريخ 17 حزيران/ يونيو 2011، فجرى الحديث عن تخويل مجلس الحكومة صلاحيات تنفيذية واسعة، ذاتية تقريرية، وأخرى تداولية تُحال إلى المجلس الوزاري للبت فيها.

هكذا، عُنوِن الباب الخامس من الدستور «السلطة التنفيذية»، ونصّ الفصل 89 على أن الحكومة تمارس السلطة التنفيذية، وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي، وعلى ضمان تنفيذ القوانين، وعلى أن الإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.

يتجلى التقدم الذي تضمنه دستور 2011 في الصلاحيات الذاتية والتقريرية التي صارت تمارسها الحكومة باستقلالية، وتملك فيها الكلمة النهائية. من هذه الصلاحيات على سبيل المثال:

---

(76) حوار مع عبد الوهاب معلمي، في: الأحداث المغربية، 21/ 6/ 2011، ص 2.

- تنفيذ البرنامج الحكومي وضمان تنفيذ القوانين.
- ممارسة السلطة التنظيمية.
- التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية.
- السياسات العمومية.
- السياسات القطاعية.
- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام.
- المساهمة في الوظيفة التشريعية.
- التعيين في الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية غير ذات الطابع الاستراتيجي.

3- التضاؤل النسبي للأعمال الملكية غير الموقعة بالعطف

ينص الفصل 41 في الدستور على أن الملك يمارس الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين بوساطة ظهائر. كما ينص الفصل 42 على أن الملك يمارس المهمات الواردة في هذا الفصل بمقتضى ظهائر، في حين تنص الفقرة الأخيرة من الفصل المذكور على أن الظهائر يوقعها رئيس الحكومة بالعطف، ما عدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و44 (الفقرة الثانية) و47 (الفقرتان الأولى والسادسة) و51 و57 و59 و130 (الفقرتان الأولى والرابعة) و174. وإذا كانت الأعمال الملكية انتقلت من صيغة المراسيم الملكية في دستور 1962 إلى صيغة الظهائر الشريفة في دساتير 1970 و1972 و1992 و1996، فإن دستور 2011 تحدث فقط عن الظهائر[77]. ولا شك في أن لهذا التمييز علاقة بالانتقال

---

(77) لا تزال الجريدة الرسمية تستعمل مصطلح «الظهير الشريف»، بدءًا من ظهير 29 تموز/يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور. وفي هذا السياق، سبق للفريق الاشتراكي بمجلس النواب أن قدم تعديلًا على مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي صوّت عليه المجلس في 10/6/2013، يهمّ تغيير مصطلح «الظهير الشريف» الوارد في هذا القانون بمصطلح «الظهير»، وهو التعديل الذي وافقت عليه الحكومة، وصوّتت عليه لجنة العدل والتشريع بالإجماع.

من صيغة «شخص الملك مقدس لا تُنتهك حرمته» الواردة في الدساتير السابقة (الفصل 23 في دستور 1996)، إلى صيغة «شخص الملك لا تُنتهك حرمته، وللملك واجب التوقير والاحترام». وتتضمن قائمة الظهائر المستثناة من توقيع رئيس الحكومة بالعطف:

- الظهائر المتعلقة بممارسة الملك الصلاحيات الدينية المرتبطة بإمارة المؤمنين.
- ظهائر تعيين عشر شخصيات في مجلس الوصاية.
- ظهائر تعيين رئيس الحكومة وإقالة الحكومة بكاملها.
- ظهير حل مجلسي البرلمان أو أحدهما.
- ظهير موافقة المجلس الأعلى للسلطة القضائية على تعيين القضاة.
- ظهير إعلان حالة الاستثناء.
- ظهير تعيين ستة أعضاء في المحكمة الدستورية، وظهير تعيين رئيسها[78].
- الظهائر المتعلقة بمراجعة الدستور.

تتوزع هذه الظهائر على مجالات تضم مؤسسة لها طبيعة خاصة مرتبطة بالملكية هي مجلس الوصاية: مجال الصلاحيات الحصرية المتعلقة بإمارة المؤمنين، ومجال السلطة التأسيسية الفرعية، ومجال الصلاحيات غير العادية (حالة الاستثناء)، فضلًا عن مجال تكريس سمو المؤسسة الملكية على السلطات الثلاث: الحكومة (تعيين رئيسها وإعفاؤها)، القضاء والقضاء الدستوري (الموافقة على تعيين القضاة، وتعيين ستة أعضاء في المحكمة الدستورية ورئيسها)، والبرلمان (الحل).

---

(78) صدر بتاريخ 30 حزيران/يونيو 2011 استدراك لخطأ مادي في النصّ الأولي لمشروع الدستور الذي نُشِرَ في 17 حزيران/يونيو 2011. وتعلّق هذا الاستدراك بإضافة ظهير تعيين رئيس المحكمة الدستورية إلى قائمة الظهائر المستثناة من التوقيع بالعطف.

يرتبط التضاؤل النسبي لعدد الأعمال غير الموقعة بالعطف، كمؤشر أساس إلى النزوع البرلماني للنظام الدستوري، أولًا، بالانتقال من تسعة ميادين[79] تتضمن الظهائر المستثناة في دستور 1996 إلى سبعة ميادين فقط، إذا لم نحتسب الظهائر المتعلقة بالصلاحيات الدينية الخاصة بإمارة المؤمنين؛ ويرتبط ثانيًا بعدد الظهائر الخاضعة لتوقيع رئيس الحكومة بالعطف، والتي ترتبط بالتواتر والغزارة، بالنظر إلى طبيعتها، خلافًا للظهائر المستثناة والمتميزة بالندرة[80].

تبقى الإشارة هنا إلى أن الدستور يتضمن بعض الأعمال الملكية التي لا ترد في صيغة ظهائر، الأمر الذي يجعلها تدخل عمليًا في باب الأعمال غير الخاضعة لمجال المسؤولية المتقاسمة، مثل توجيه الخطاب إلى الأمة والبرلمان، وخطاب طلب القراءة الجديدة لكل مشروع أو مقترح قانون[81]، فضلًا عن استمرار حالة بعض الظهائر الملكية غير الخاضعة لحصرية النص الدستوري، كما هي الحال بالنسبة إلى ظهائر تعيين مستشاري الملك[82].

يعطي الفقه الدستوري تقنية التوقيع بالعطف الوظائف الآتية:

- المراقبة القانونية لقرارات رئيس الدولة للتأكد من استيفائها الشروط القانونية والتأكد من صحة التوقيع.

- انتقال المسؤولية من رئيس الدولة إلى السلطة الموقعة بالعطف، ولا سيما في حال عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

- إشراك السلطة الموقعة بالعطف في اتخاذ القرارات الصادرة عن رئيس الدولة من الناحية القانونية والمادية[83].

---

(79) قلوش، ص 21.

(80) أمين السعيد، «رئيس الحكومة في الوثيقة الدستورية لـ29 يوليوز 2011»، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، أكدال - الرباط، 2012)، ص 124.

(81) المصدر نفسه، ص 125.

(82) المصدر نفسه، ص 126.

(83) الحجيوي، ص 90.

لكنّ بعض الباحثين في القانون الدستوري المغربي تحفّظ على تكييف توقيع الوزير الأول - في التجارب الدستورية السابقة - بالعطف على بعض الظهائر الملكية، باعتبارها تقنية من شأنها إنتاج نظام لاقتسام المسؤولية والسلطة بين المؤسسة الملكية والحكومة[84]. لذا، لا شك في أن مضمون هذه التقنية يحتاج، في ضوء الهندسة الدستورية لوثيقة تموز/ يوليو 2011، إلى إعادة تعريفٍ تجعلها فعليًا إحدى آليات المشاركة في القرار، وتحمّل المسؤولية السياسية للحكومة.

رابعًا: في الأثر
توتر داخل السلطة التنفيذية

تطرح مسألة العلاقة داخل السلطة التنفيذية، بوصفها أثرًا مباشرًا لهندسة دستورية «شبه رئاسية بنزوع برلماني»، جملة أسئلة في شأن موقع الملك في السلطة التنفيذية وطبيعة العلاقة بينه وبين رئيس الحكومة، ومن ثم التباسات المجال المشترك بينهما، وما إذا كان للملك سلطة الحلول محل الحكومة في ممارسة صلاحياتها الذاتية والمستقلة.

1- موقع الملك في السلطة التنفيذية

على الرغم من أن خطاب 9 آذار/ مارس 2011 ترك الباب مواربًا في ما يتعلق بالتطابق بين الحكومة والسلطة التنفيذية، عندما تحدث عن تعزيز مكانة الوزير الأول بوصفه رئيس سلطة تنفيذية فعلية، فإن دستور 2011 تجاوز من الناحية المعجمية، على الأقل، هذا اللبس. وقبل ذلك، أشار خطاب 17 حزيران/ يونيو إلى «الانبثاق الديمقراطي للسلطة التنفيذية بقيادة رئيس الحكومة».

حوّل عنوان الباب الرابع في الدساتير السابقة «الحكومة» إلى «السلطة التنفيذية» في الباب الخامس من دستور تموز/ يوليو 2011، المخصص لتأليف

---

(84) المصدر نفسه.

الحكومة وتقديمها برنامجها أمام مجلسي البرلمان ولصلاحيتها ومسؤولية أعضائها، وهنا نصّ الفصل 89 على أن الحكومة تمارس السلطة التنفيذية.

يرى بعض الباحثين أن تخصيص باب منفرد للحديث عن السلطة التنفيذية، يُتطرق فيه إلى مؤسسة الحكومة مع غياب واضح للمؤسسة الملكية، يعني أن الملك ليس جزءًا من السلطة التنفيذية، وأن الاختصاصات التي يمارسها، بصفته رئيسًا لمجلس الوزراء، ينبغي قراءتها باعتبارها مهمات مرتبطة بوظائفه التحكيمية والسيادية بوصفه رئيسًا للدولة، وينبغي ألا تؤول إلى منحى يضعنا أمام ممارسة تنفيذية تفتقر إلى آليات المحاسبة والمراقبة[85].

في المقابل، يرى باحثون آخرون[86] أن التطابق بين «الحكومة» و«السلطة التنفيذية» في النص الدستوري ربما يدخل في إطار محاولة «التستر» على هيمنة الملكية من خلال الصوغ والتبويب، كما هو الشأن في إعادة عنونة الباب الخامس المتعلق بالحكومة، بـ«السلطة التنفيذية»، وكأن هذا العنوان الجديد سيكون وحده دليلًا قاطعًا على الانتقال إلى «مَلَكية برلمانية»، وعلى انتقال السلطة التنفيذية من الملك إلى الحكومة[87]. لذلك، فالملك ليس جزءًا من السلطة التنفيذية فحسب، بل هو رئيسها الفعلي أيضًا[88]. ووفقًا لهذا التحليل، تتعلق الحجة الأساس بموقع المجلس الوزاري الذي يحتل مكانة أعلى من مجلس الحكومة، إذ يناقش التوجهات الاستراتيجية للدولة ومشروعات مراجعة الدستور والقوانين التنظيمية، علاوة على أنه يقرر السياسة المالية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية للدولة من خلال تحديد التوجهات العامة لمشروع قانون المالية[89].

(85) عبد العلي حامي الدين، «من هيمنة المؤسسة الملكية إلى ضرورة التعايش مع رئيس الحكومة،» أخبار اليوم، 25/ 6/ 2011، ص 18.

(86) للاطلاع على جزء من هذا النقاش، انظر: أمين السعيد، مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011، تقديم أمينة المسعودي، سلسلة البحث الأكاديمي (الرباط: موقع العلوم القانونية، 2014)، ص 101-102.

(87) المصدق، ص 71-72.

(88) حوار محمد مدني في: المساء، 24/ 6/ 2011، ص 11.

(89) المصدر نفسه.

تؤكد قراءة اختصاصات المؤسستين (المَلَكية والحكومية) وصلاحياتهما في ضوء مقتضيات الوثيقة الدستورية كلها أنهما تقتسمان مجال السلطة التنفيذية، الأمر الذي يطرح السؤال عن تكييف هذا التقسيم: تعايش أم تراتبية؟

2- الملك ورئيس الحكومة بين التعايش والتراتبية: تعايش مراقب

إذا كان خطاب بعض الفاعلين السياسيين حسم في التكييف «الرئاسي» لعلاقة رئيس الحكومة بالملك، رافضًا أي حديث ممكن عن «التعايش»[90]، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة إلى باحثين درسوا موضوع العلاقة داخل السلطة التنفيذية بين المؤسسة الملكية والحكومة.

في البداية، استعمل كثير من المتابعات الصحافية، أكان داخل المغرب أم خارجه، بسهولة مفهوم «التعايش» في توصيف علاقة الملك بحكومة عبد الإله بنكيران[91]، كمنطلق لمعالجاتها تطور الحياة السياسية بعد عام 2011.

لكن، قبل ذلك، فإن الإطار الدستوري الجديد الذي قدمته وثيقة 2011 هو الذي رسم معالم رئيس حكومة قوي يمارس سلطة كاملة على الإدارة، معتمدًا على شرعيته الديمقراطية والشعبية في التمتع بصلاحيته في وجه أي تدخل محتمل، وهذا ما أسس لفرضية التعايش بين الملك ورئيس الحكومة[92].

---

(90) اعتبر عبد الإله بنكيران أن «التعايش عبارة غير مناسبة لشرح طبيعة العلاقة بين الملك كرئيس ورئيس الحكومة كمرؤوس»؛ وذلك في حواره مع صحافيين من «القناة الفرنسية الخامسة»، و«إذاعة فرنسا الدولية»، وجريدة لوموند، في شباط/ فبراير 2013.

وصرّح خلال حواره مع القناة التلفزيونية الأردنية (آذار/ مارس 2013)، بأن العلاقة مع الملك لا تحدّدها قائمة الصلاحيات التي وضعها الدستور لكلّ من الملك ورئيس الحكومة، بل يحدّدها التعاون والتوافق، وأن الذي يريد أن يدخل في لعبة لي الذراع مع الملك فليبحث له عن رئيس حكومة جديد.

(91) انظر مثلا: «القصر والإسلاميون.. التعايش في خطر،» أخبار اليوم، 8/9/2012، وملف مجلة جون أفريك بمناسبة مرور 100 يوم من عمر حكومة بنكيران، وإيزابيل ماندرو، «سنة من التعايش،» ترجمة محمد خيرات، لوموند (باريس)، 26/11/2012.

(92) عبد الله الترابي، «نحو تعايش بين الملكية والإسلاميين في المغرب،» مبادرة الإصلاح العربي (آذار/ مارس 2012)، ص 2، <http://www.arab-reform.net/ar/%d9%86%d8%ad%d9%88-
%d8%aa%d8%b9%d8%a7%d9%8a%d8%b4-%d8%a8%d9%8a%d9%86-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%8 =

على الرغم من أن بعض الخبراء اعتبر أن مفهوم «التعايش» وليد التجربة الخاصة للجمهورية الفرنسية الخامسة، التي تطرح تقسيمًا للسلطة التنفيذية بين «رأسين» يحملان مشروعية انتخابية، فهناك - في المقابل- من اعتبر أن مفهوم التعايش ليس حكرًا على تجربة دولة دون أخرى، لكنه أسلوب عقلاني لتدبير العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وتكون الحاجة إليه ماسة في لحظات الانتقال[93]، وينبغي أن تتميز هذه العلاقة بتدشين تقاليد جديدة بين المؤسستين مطبوعة بالتعاون والتفاهم والتعايش بين مؤسسة ذات مشروعية ديمقراطية محدودة في الزمان تخضع للمراقبة والمحاسبة، ومؤسسة ذات مشروعية تاريخية غير محددة في الزمان، لا تخضع لمراقبة ولا محاسبة، لكنها لا تتمتع بسلطات تنفيذية[94]. يرى عبد العلي حامي الدين، صاحب هذا التحليل، أن هذا التعايش ينبغي أن يُبنى على معيار واضح: النظام البرلماني الذي يباشر فيه الملك مجموعة من المهمات المرتبطة بوظيفة التحكيم والإشراف العام على السير العادي لمؤسسات الدولة، بينما تمارس الحكومة سلطتها التنفيذية الكاملة في ما يتعلق بتحديد السياسة العامة للدولة[95].

تطرح هذه القراءة الملاحظة المتعلقة بأن طرفي هذا التعايش يؤلفان الحكومة باعتبارها السلطة التنفيذية، والملكية باعتبارها توجد خارج هذه السلطة التنفيذية. أما الملاحظة الأخرى فهي أن التعايش هنا يصبح متعلقًا بالسياق البرلماني، لا بالسياق شبه الرئاسي. لذلك، نرى أن البناء الدستوري المغربي يقوم على تصور للسلطة التنفيذية مؤسس على اقتسام الصلاحيات بين المؤسسة الملكية التي احتفظت بالإشراف العام والتوجيه الاستراتيجي، والحكومة المكلفة بصلاحيات ذاتية ومستقلة في مجال التدبير اليومي للسياسات العمومية.

4%d9%83%d9%8a%d8%a9-%d9%88%d8%a7%d9%84%d8%a5%d8%b3%d9%84%d8%a7%d9%85%d9 = %8a%d9%8a%d9%86-%d9%81%d9%8a-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%ba%d8%b1%d8%a8-%d8%9f>.

(93) عبد العلي حامي الدين، «دفاعًا عن التعايش بين الملك ورئيس الحكومة،» هسبريس (1 آذار/ مارس 2013).

(94) المصدر نفسه.

(95) المصدر نفسه.

تفترض هذه الهندسة نوعًا من الاحتكاك والالتباس والتوتر، الأمر الذي يجعلنا لا نبتعد عن مفهوم «التعايش»، لكن سمو المؤسسة الملكية واحتفاظها بمجال محجوز وبصلاحيات دينية وسيادية لا يجعلان اقتسام السلطة التنفيذية يحيل إلى توازن الصلاحيات ولا يجعلانه يخفي البعد التراتبي في العلاقة، ما يدعو إلى تنسيب المفهوم المغربي «للتعايش» وتحويله إلى مفهوم أقرب ما يكون إلى «تعايش مراقب»، حيث تعود كلمة الحسم في النهاية إلى المؤسسة الملكية. وفي ختام التحليل، علينا ألا نغفل التذكير بالمتغيرات السياسية (طبيعة موازين القوى/ طبيعة شخص رئيس الحكومة/ طبيعة الأغلبية) التي لها أثر كبير في قراءة مسار العلاقة بين الملك ورئيس الحكومة، بغض النظر عن تحديدات فصول الدستور لهذه العلاقة.

3- التباسات المجال التنفيذي المشترك بين الملك والحكومة

تشكل خطاطة المجالات الثلاثة (المحفوظ، المشترك، الحصري) إمكانًا مهمًا لقراءة طبيعة توزيع الصلاحيات التنفيذية الذي تقترحه الوثيقة الدستورية. فقد احتفظ الملك بمكانة تسمح بسمو المؤسسة الملكية، إذ مكّنه الفصل 42 من صلاحيات سيادية وضمانية وتحكيمية. أما الفصل 41 فينص على الصلاحيات الحصرية للملك في المجال الديني، وهي صلاحيات موجودة ضمن المجال المحفوظ، شأنها في ذلك شأن الاختصاصات العسكرية. ومن جهتها، حققت الحكومة تقدمًا مؤسسيًا، تجلّى أحد مظاهره في مجالها الحصري، حيث تمارس صلاحيات ذاتية تقريرية تملك فيها الكلمة النهائية. من ضمن هذه الصلاحيات:

- تنفيذ البرنامج الحكومي.
- ضمان تنفيذ القوانين.
- ممارسة السلطة التنظيمية.
- تعيين الأفراد في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية.
- السياسات العمومية.

- السياسات القطاعية.

- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام.

- المساهمة في الوظيفة التشريعية عن طريق مشروعات القوانين (مع بعض الاستثناءات).

- تعيين الأفراد في الوظائف العليا في المؤسسات والمقاولات العمومية غير الاستراتيجية.

لكن بين المجال المحفوظ للمؤسسة الملكية والمجال الحصري للحكومة، طرح دستور 2011 مجالًا مشتركًا تجسّد في جملة صلاحيات تكرس فعليًا طابع تقاسم المؤسسة الملكية مع الحكومة ميدان السلطة التنفيذية. ويتحدد، بحسب الوثيقة الدستورية، تداخل الملك والحكومة في هذا الجزء من صلاحيات السلطة التنفيذية، من خلال حق الحكومة المناقشة والاقتراح، واحتفاظ المجلس الوزاري برئاسة الملك بالكلمة النهائية وبسلطة البت واتخاذ القرار.

يشمل حق الحكومة في «المناقشة» الأمور والمجالات الآتية:

- السياسة العامة للدولة.

- مشروعات القوانين التنظيمية.

- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية.

- مشروعات القوانين - الإطار.

- مشروع قانون العفو العام.

- مشروعات النصوص المتعلقة بالمجال العسكري.

- المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري.

- مقترح رئيس الحكومة بمراجعة الدستور.

أما حق «الاقتراح» فيشمل الوظائف المدنية الآتية:

- والي بنك المغرب.

- السفراء والولاة والعمال.

- المسؤولون عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي.

- المسؤولون عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية.

يتعلق الأمر إذًا بصلاحيات تهم السياسة العامة للدولة وذات طبيعة استراتيجية وأبعاد دبلوماسية وأمنية وترابية.

لا يخفي هذا التحديد بالتأكيد كثيرًا من عناصر الالتباس التي تحدثها الممارسة، والتي ترتبط بمطاطية مفهوم «السياسة العامة»، وبغموض مفهوم «الاستراتيجية»، ثم بالأثر المهيكل للقانون التنظيمي رقم 12/ 02، وأخيرًا بتأويل الحكومة لمفهوم «التداول».

أ- مطاطية مفهوم السياسة العامة للدولة

على الرغم من أن مذكرات الأحزاب المغربية المطالبة بإصلاح الدستور ظلت تطالب لأعوام بنص الدستور على أن الحكومة هي التي تحدد السياسة العامة، على غرار الصيغة الموجودة في مختلف البلدان الديمقراطية[96]، فإن دستور 2011 لم يجعل من مناقشة مجلس الحكومة للسياسة العامة للدولة سوى خطوة أولى تليها الخطوة الحاسمة التي يمثلها المجلس الوزاري الذي من صلاحياته مناقشة التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة.

إن اعتبار السياسة العامة للدولة من اختصاصات المجلس الوزاري، مقابل تحديد صلاحية الحكومة في تنفيذ البرنامج الحكومي (الفصل 89) الذي يتضمن الخطوط الرئيسة للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، ولا سيما في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية

---

(96) أحمد بوز، «رئيس الحكومة في الهندسة الدستورية الجديدة،» المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، العدد 3 (حزيران/ يونيو 2012)، الجزء ٧، ص 113.

والخارجية (الفصل 88)، من شأنه إثارة كثير من الأسئلة المرتبطة بالتخوف من استيعاب المفهوم المطاطي للسياسة العامة للدولة مكونات البرنامج الحكومي وميادينه كلها.

ب- غموض مفهوم الاستراتيجية[97]

يرى عبد الله ساعف مفهوم الاستراتيجية عنصرًا محددًا لتمييز مجال الصلاحيات الحكومية الحصرية المتعلقة بالسياسات العمومية من مجال الصلاحيات التي تدخل في المجال التنفيذي، وتحظى بالإشراف الملكي على كل ما له طبيعة استراتيجية[98].

يحضر هذا المفهوم في الفصل 49 المحدد لصلاحيات المجلس الوزاري من خلال الحديث عن «التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة»، ومن ثم عن «المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية». لكن هذا لا يمنع من القول إنه قياسًا للمعجم الدستوري المبني افتراضًا على البساطة والوضوح، فإننا أمام مفهوم غامض.

لذلك يرى عمر بندورو، مثلًا، أن من الصعب تحديد المقصود بهذا المفهوم، الأمر الذي قد «يسمح للملك بتأويله في اتجاه القرارات التي يعتزم اتخاذها»، ولا سيما في ما يتعلق بالاختصاصات شبه المستقلة للحكومة؛ حيث قد تُحوّل إلى المجلس الوزاري إذا أُوّل بعضها بأنه يدخل في خانة هذه التوجهات الاستراتيجية[99].

---

(97) في خطاب عبد الإله بنكيران، فإن «كل قرار استراتيجي فهو بيد الملك»، كما صرّح بذلك للقناة التلفزيونية الأردنية في آذار/ مارس 2013.

(98) مداخلة لعبد الله ساعف في الندوة الافتتاحية للنقاش العمومي في شأن المرتكزات الدستورية للسياسات العمومية، التي نظّمها منتدى المواطنة في المعهد العالي للإعلام والاتصال في الرباط في 20 شباط/ فبراير 2013.

(99) عمر بندورو، «العلاقات بين السلط: فصل أم خلط في السلط؟،» في: الدستور الجديد ووهم التغيير، ص 125.

ج- الأثر المهيكل للقانون التنظيمي رقم 12/ 02

على الرغم من أن الدستور أبرز محدد «الاستراتيجية» كعنصر أساس في تحديد المجال المشترك، من دون تحديد المقصود بمفهوم «الاستراتيجية» بالضبط، فإنه - في المقابل - أحال إلى قانون تنظيمي لتحديد لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية.

يتجلى أحد التباسات المجال المشترك في الأثر المهيكل الذي قد يؤديه هذا القانون التنظيمي في بناء الحدود - غير الواضحة تمامًا - بين المجال الحصري للحكومة والمجال المشترك الذي تعود فيه الكلمة النهائية للملك في المجلس الوزاري، لا سيما أن هذا القانون لم يعرّف «مؤشرات» معيار التمييز بين ما هو استراتيجي وما هو غير استراتيجي؛ الأمر الذي جعله يتبنى عند تحديده قائمة المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية مطًّا بعيدًا عن الدقة لمفهوم الاستراتيجية[100].

د- تأويل الحكومة مفهوم «المناقشة»

اعتبرت الحكومة في إحدى وثائقها[101] أن إقرار الدستور في فصله 49 عرض القوانين التنظيمية للمناقشة في المجلس الوزاري تمهيدًا للموافقة عليها جعل من إعدادها وصوغها عملًا مشتركًا بين الديوان الملكي والحكومة. لكن في الواقع، يشكل هذا المقطع تأويلًا تتنازل الحكومة من خلاله عن حقها - في المناقشة المسبقة في المجلس الحكومي - في الصلاحيات المتعلقة بالمجال المشترك التي تتضمن القوانين التنظيمية كذلك.

إن إعطاء المجلس الوزاري الكلمة النهائية للبتّ في القضايا المسنودة إليه صراحة في الدستور لا يعفي الحكومة من مناقشة الجزء المتعلق بالمجال المشترك من هذه القضايا.

---

(100) طارق، السياسات العمومية، ص 99.

(101) انظر المخطط التشريعي الذي وافق عليه المجلس الحكومي في تشرين الثاني/ نوفمبر 2012، ص 17.

4- هل يمكن الملك أن يحل محل الحكومة في ممارسة صلاحياتها الذاتية؟

تنطلق محاولة الجواب عن هذا السؤال من التذكير بالنقاش المتجدد في شأن مستشاري الملك في سياق ما بعد دستور 2011، ثم بالوقوف عند «جلسات العمل الملكية» كآلية لصناعة السياسة العامة.

أ- مستشارو الملك: نقاش متجدد

على الرغم من أن مسألة وضعية مستشاري الملك لم تكن، بشكل مباشر، حاضرة بقوة في الحوار العمومي في شأن مراجعة دستور 1996، الأمر الذي جعل وثيقة 2011 لا تورد مثل الدساتير السابقة كلها، أي مقتضى يتعلق بـ «صلاحياتهم» ومراكزهم، فإنّ النقاش العمومي الذي واكب تفعيل الدستور، ولا سيما بعد تعيين عبد الإله بنكيران رئيسًا للحكومة، سجل خلال مجموعة من المحطات[102] عودة الحديث عن حدود صلاحيات مستشاري الملك في ما يتعلق بالصلاحيات الحكومية.

إذا كانت وضعية هؤلاء ظلت مثار كثير من الأسئلة، على الرغم من أن الخطاب «الرسمي» لا يعتبر المستشار الملكي «فاعلًا مستقلًا ولا سلطة ولا مؤسسة»[103]، فإن الحياة السياسية المغربية شهدت تواترًا للوقائع والحوادث،

(102) يتعلّق الأمر أساسًا بالحالات الآتية:

- اعتذار عبد الإله بنكيران للملك ولمستشاريه عمّا نُسِبَ إليه من تصريحات فُهم منها عدم تواصله مع المحيط الملكي، وذلك في آب/ أغسطس 2012.
- الزيارة الملكية إلى الخليج العربي في كانون الأول/ ديسمبر 2012.
- الزيارة الملكية إلى السنغال وساحل العاج والغابون، في آذار/ مارس 2013.
- استقبال مستشار الملك بعض الوفود الأجنبية (وزيرة الخارجية الأميركية هيلاري كلنتون مثلًا)، قبل استقبال وزير الخارجية لها في شباط/ فبراير 2012.
- الحضور الوازن لمستشاري الملك في تدبير تطورات القضية الوطنية في نيسان/ أبريل 2013، المتعلقة بمشروع القرار الأميركي تمديد صلاحيات «المينورسو» إلى مجال حقوق الإنسان، و«المينورسو» هي بعثة الأمم المتحدة لتنظيم استفتاء في الصحراء الغربية.

(103) انظر حوارًا مع مستشاري الملك محمد معتصم ومحمد مزيان بلفقيه، في: الأحداث=

الأمر الذي دفع كثيرًا من المتتبعين إلى التعامل مع مسألة المستشارين كأحد أوجه الازدواجية[104] التي طبعت بنية السلطة التنفيذية، والتي جعلت بعض الفاعلين السياسيين يتحدثون عن ثنائية الدولة/ الحكومة[105].

لذلك، من الطبيعي التصريح بالتساؤل بعد الاستفتاء على دستور 2011 عما إذا كان المستشارون الملكيون سيواصلون القيام بذات الوظائف التي مارسوها في الماضي، أم سيتغير وضعهم. كما كان من الطبيعي أن يُطرح التساؤل أيضًا عما إذا كان تقليص بعض صلاحيات الملك بنص الدستور سيعني تقليص عدد المستشارين[106].

إذا بدا الجواب عن السؤال الأخير مفارقًا، فيمكن اعتبار أن تعزيز طاقم المستشارين[107]، وإن كان لا يتماشى منطقيًا مع تقليص صلاحيات الملك، يبدو - في المقابل - كأثر مباشر للتقسيم الجديد للصلاحيات داخل السلطة التنفيذية، بموجب دستور 2011. على أن ارتفاع عدد أعضاء فريق المستشارين لا يشكل التحول الوحيد الذي طاول بنية «مستشاري الملك»، إذ لوحظ نوع من الانزياح التدريجي عن الطبيعة المتكتمة والمتحفظة لهذه الوظيفة، فسُجلت حالات متزايدة لولوج كثير من المستشارين إلى وسائل الإعلام العمومي[108]. كما ارتبط الحضور الأكبر للمستشارين بمجال العلاقات الخارجية، الأمر الذي برره بعضهم بصفة «الملك كممثل أسمى للدولة»[109]، أو بطبيعة تدبير هذه العلاقات كمجال

= المغربية، 9/ 11/ 2007.

(104) محمد الساسي، «المستشارون الملكيون،» المساء، 8/ 11/ 2012.

(105) مثل عبد الرحمن اليوسفي في خطابه الشهير في بروكسل. انظر: الملتقى، العدد 26 (أيار/ مايو 2011)، ص 107-120.

(106) الساسي، «المستشارون الملكيون».

(107) عُيّن عبد اللطيف المنوني في 28 أيلول/ سبتمبر 2011، والمصطفى الساهل في 5 تشرين الأول/ أكتوبر 2011، وعمر عزيمان في 5 كانون الأول/ ديسمبر 2011، وفؤاد عالي الهمة في 7 كانون الأول/ ديسمبر 2011، والطيب الفاسي الفهري وياسر الزناكي في 3 كانون الثاني/ يناير 2012.

(108) ولا سيما على هامش الزيارات الملكية إلى الخارج.

(109) انظر: «عبد العلي حامي الدين: لهذه الأسباب هيمن مستشارو الملك على وزراء بنكيران في السعودية،» المساء، 19/ 12/ 2012.

محفوظ للمؤسسة الملكية، إذ بدا هذا الحضور يكرس تراتبية واضحة في العلاقة بين المستشارين ووزراء الحكومة[110].

فرضت هذه التحولات كثيرًا من الأسئلة عما إذا كان الفريق المتجدد للمستشارين سيشبه «حكومة ظل»، ربما تُمسك بالسلطة الحقيقية، وتتولى مراقبة العمل الحكومي، ما دام الملك هو من يحدد التوجهات الاقتصادية الرئيسة والخيارات السياسية الكبرى للبلاد، الأمر الذي يطرح قضية المسؤولية السياسية الحقيقية للحكومة[111].

ب- جلسات العمل الملكية: آلية للإشراف أم للحلول؟

إلى جانب ترؤّس الملك المجالس الوزارية، شكّلت جلسات العمل الملكية إحدى صيغ المساهمة المباشرة في صنع السياسة العامة للدولة؛ إذ يتعلق موضوع هذه الجلسات بإحدى القضايا الأساس التي تهم البلاد، بحضور المسؤولين المباشرين عن الملف المطروح (وزير، مسؤول مؤسسة أو مقاولة عمومية،... إلخ)، وغالبًا ما يرافق الملكَ الذي يرئس الجلسات أحدُ مستشاريه، فيما لا يُستدعى الوزير الأول في أكثر هذه اللقاءات. وتحرص وسائل الإعلام العمومية على تغطية هذه الجلسات، انطلاقًا من بلاغ للديوان الملكي في الأغلب.

على الرغم من أن الانتقال إلى دستور 2011، وما واكبه من خطاب عن نهاية «الملكية التنفيذية» إلى درجة جعل المتتبعين يتساءلون عن مصير هذه الجلسات الملكية، فإن الممارسة شهدت استمرار هذه الصيغة، وإن بوتيرة أقل، حيث أُعلن رسميًا ببلاغات للديوان الملكي عن ثلاث جلسات عمل[112]؛ **الأولى في ظل**

---

(110) هذا ما عكسته الصور التي نقلت أجواء الزيارتين الملكيتين إلى دول الخليج العربي (كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ثم إلى السنغال (آذار/ مارس 2013).

(111) ترابي، ص 5.

(112) تحدّثت الصحافة عن جلسة لم يصدر في شأنها أي تصريح رسمي، أو تأكيد الديوان الملكي، مثل الجلسة المخصصة لمعالجة إشكالية دفاتر التحملات، بحضور رئيس الحكومة ووزير الدولة ووزير الاتصال في نيسان/ أبريل 2012. ثم جلسة ثانية مع وزير العدل، من دون حضور رئيس الحكومة، خصّصت للحوار الوطني في شأن العدالة، في نيسان/ أبريل 2012. ومن ثم جلسة أخرى بطلب من رئيس الحكومة بحضور وزير الدولة والوزير المنتدب في المالية في 23 تشرين الثاني/ نوفمبر =

حكومة عباس الفاسي[113]، وخُصصت لمتابعة سير البرامج المندمجة في مجال الطاقات المتجددة[114]، وعرفت حضور مستشارة الملك ووزيرة الطاقة والمعادن والمدير العام للمكتب الوطني للكهرباء ورئيس مجلس الإدارة الجماعية للوكالة المغربية للطاقة الشمسية. أما جلستا العمل الملكية الثانية والثالثة، فعُقدتا[115] في عهد حكومة عبد الإله بنكيران، حيث خُصصت الثانية لموضوع «السلوكيات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية»[116]، وذلك بحضور وزير الداخلية ووزيري الاقتصاد والمالية، والجنرال كوردارمي قائد الدرك الملكي والمدير العام للأمن الوطني والمدير العام للجمارك والضرائب غير المباشرة. وخُصصت الجلسة الثالثة لتدارس الجوانب المرتبطة بإشكالية الهجرة، وذلك في 10 أيلول/ سبتمبر 2013 في الدار البيضاء، بحضور رئيس الحكومة وأحد مستشاري الملك ووزراء العدل والخارجية والداخلية، إضافة إلى مكلف بمهمة في الديوان الملكي والكاتب العام في وزارة التشغيل [العمل].

على الرغم من أن الجلستين الأولى والثالثة لم تثيرا كثيرًا من النقاش في الأوساط الإعلامية والسياسية، فإن الجلسة الثانية أثارت ردات فعل بعض القادة السياسيين والباحثين والصحافة، إذ جرى الوقوف على الإشكالية التي تطرحها مثل هذه القرارات[117]، والمتمثلة في مدى اعتبارها منسجمة مع الدستور المغربي، والمقصود في الواقعة المذكورة:

= 2012، خُصّصت - بحسب الصحافة - لتوجهات قانون المالية وإشكالية صندوق المقاصة. وكانت بعض الأخبار ناقشت استقبال الملك مديرة الأخبار في القناة الثانية على خلفية قضية/ إشكالية دفاتر التحملات، في حزيران/ يونيو 2012.

(113) عُقِدَت في 22 أيلول/ سبتمبر 2011، في الرباط.

(114) تحدّث بلاغ الديوان الملكي عن أن «هذه البرامج تندرج في إطار الاستراتيجية التي أطلقها صاحب الجلالة الملك محمد السادس».

(115) عُقِدَت في 9 آذار/ مارس 2012، في الدار البيضاء.

(116) ذكر بلاغ الديوان الملكي أن «صاحب الجلالة سيقوم شخصيًا بمتابعة هذا الملف».

(117) يتعلّق الأمر بقرارات تتعلّق بتوقيف عدد من عناصر الأمن والجمارك والدرك الملكي وإحالتهم إلى القضاء، في أعقاب نتائج التحقيق الذي بُدئ بأمر ملكي في شأن السلوك غير اللائق الصادر عنهم في بعض المراكز الحدودية.

- الأمر الملكي بفتح تحقيق في سلوك صادر عن عناصر أمن.

- المتابعة الشخصية للملك.

- ترؤس جلسة عمل مع وزيرين ومديرين مركزيين[118].

وذلك في ضوء تخصيص الدستور «للحكومة، تحت سلطة رئيسها، بسلطات تنفيذية كاملة من أجل قيادة سياسة الدولة، ووضع تحت تصرفها، من أجل بلوغ هذا الغرض، الإدارة»[119].

من جانب آخر، رأى آخرون أن التدابير المتخذة في جلسة العمل الملكية هي مهمات «يُفهم من الدستور الجديد أنه أوكل لها أمر النهوض بها إلى الحكومة، وحصر صلاحيات الملك في ما تم التنصيص عليه صراحة في الدستور»[120]، الأمر الذي يدعو إلى التساؤل عمّا كانت هذه المبادرات تمثل إحياء للعرف الذي يخوّل الملك سلطة تقديرية عامة تتعدى النص الصريح، وتمنحه حق التدخل المباشر متى ما لاحظ أن عمل أي قطاع من القطاعات الحكومية يتسم بالبطء أو بالإهمال، أو يفتقد الخبرة الضرورية.

---

(118) عبد العلي حامي الدين، «دفاعًا عن الدستور،» أخبار اليوم، 31/ 8/ 2012، ص 17.

(119) المصدر نفسه.

(120) محمد الساسي، «الدستور العرفي،» المساء، 6/ 9/ 2012، ص 9.

الفصل السادس

بين دستور الديمقراطية التمثيلية ودستور الديمقراطية التشاركية: توتر بين شرعيتَي «التمثيل» و«الاقتراح»

لا يمكن المراقب أن يتجاهل، منذ دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، صعوبات تدبير علاقة سلسة وعادية، بين ما اصطُلح على تسميته «هيئات الحكامة الجيدة» والبرلمان.

ربما يعود التوتر، في الخلفية الأولى للمشهد، إلى حسابات سياسية مباشرة بين حزب العدالة والتنمية، بثقله العددي والسياسي في مجلس النواب، ومسؤولي بعض هذه المجالس؛ إذ لم يقبل الحزب الفائز في الاستحقاق الانتخابي الأخير أن يغيب عن خريطة التمثيل السياسي والحقوقي، مثلًا في المجلس الوطني لحقوق الإنسان، بصيغته الجديدة وطنيًا وجهويًا، وهي الحسابات التي قد تغذيها «حساسية» الحزب الفائز في الانتخابات تجاه بعض «النخب» المقربة إلى «الدولة»، وتحمل «بروفيلات» قريبة من «اليسار».

ربما يساعد هذا الجزء من التحليل في قراءة بعض الوقائع[1]، وإن كان من

(1) يتعلّق الأمر مثلًا بما أثير في شأن اللقاء الدراسي الذي خصّصته لمناقشة وضع حقوق الإنسان في المغرب لجنةُ العدل والتشريع في مجلس النواب، في 23 تشرين الأول/أكتوبر 2012، والإشكالية الدستورية المتعلّقة بحضور الوسيط ورئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان. علاوةً على ما يتعلق بدعوة إدريس اليازمي - بصفته رئيس مجلس الجالية المغربية في الخارج - للاستماع إليه =

«السهل» رد هذا التوتر إلى هذه الخلفية السياسية فحسب. فالأمر يتعلق بأحد «التوترات المهيكلة» التي أفرزها دستور 2011، والتي يشكل قطبيها «البرلمان» من جهة، و«هيئات الحكامة الجيدة» من جهة أخرى.

جدير بالذكر أن الدستور المغربي، الذي كانت الإصلاحات الجديدة فيه محاولة لإغناء الطابع التمثيلي وسلطة الاقتراع العام وتقوية التأويل البرلماني، أفرد بابًا كاملًا لهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية. لذلك، على الرغم من أن النظام الداخلي لمجلس النواب، في صيغته الأولى قبل ملاحظات المجلس الدستوري، جعل وضع هذه المؤسسات شبيهًا بالمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية التي تخضع للرقابة البرلمانية، بما في ذلك إمكان مثول رؤسائها أمام اللجان النيابية المعنية، فإن المجلس الدستوري أقر عدم دستورية ذلك النص في النظام الداخلي انطلاقًا من مبدأ «استقلالية» هذه المؤسسات المصنفة هيئات حكامة جيدة.

كيف نشأت إذًا المطالب المتعلقة بهيئات الحكامة في الحوار العمومي الذي سبق دستور 2011؟ وكيف احتوى هذا الدستور بابًا كاملًا خاصًا بالحكامة الجيدة ومبادئها وهيئاتها؟ وما تعنيه هذه «الاستقلالية» في ما يتعلق بالسلطة التشريعية؟ وأين تبدأ سلطة المنتخبين وتنتهي؟ وأين موقع «المؤسسات الوطنية» من مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؟ باختصار، كيف يمكن تصور علاقة المؤسسات التمثيلية بالمؤسسات الوطنية وهيئات الحكامة الجيدة؟

= أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية، الأمر الذي أثار صخبًا إعلاميًا بدأ بإطلاق تصريحات لأعضاء من اللجنة احتجاجًا على رفض رئيس المجلس المذكور المثول أمامها، وانتهى بتوضيح من مجلس الجالية نفى فيه نهائيًا تلقيه أي دعوة من أيّ لجنة نيابية.

ثمّة واقعة أخرى تندرج في السياق نفسه، تتعلّق بتحفّظ نواب من العدالة والتنمية على الطلب الذي تقدّم به الفريق الاشتراكي لمكتب مجلس النواب، القاضي بتفعيل مسطرة طلب الرأي الاستشاري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان في شأن مشروع القانون المتعلق بالضمانات الممنوحة للعسكريين. من جهة أخرى، سبق أن سجّل رئيس فريق العدالة والتنمية احتجاجه على طريقة تعامل هذا المجلس مع البرلمان، في ما يتعلّق بملاحظاته في شأن تعديل قانون غسل الأموال.

أولًا: حضور هيئات الحكامة والمؤسسات الوطنية في الحوار العمومي في شأن دستور 2011

لم يشكّل موضوع دسترة المؤسسات الوطنية والمجالس الاستشارية هاجسًا كبيرًا للأحزاب السياسية المغربية قبل آذار/ مارس 2011، غير أن هذا لا يعني أن موضوع تدعيم البناء المؤسسي بهيئات جديدة لم يكن من اهتمامها. تؤكد المذكرات التي تقدمت بها الكتلة الديمقراطية إلى المؤسسة الملكية في التسعينيات اقتراح الأحزاب إنشاء مثل هذه المؤسسات؛ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للأمن والدفاع، المجلس الأعلى للتربية والتكوين، المجلس الأعلى للإعلام، ومؤسسة الوسيط.

غير أن دعوة الملك في خطاب 9 آذار/ مارس 2011 إلى دسترة هيئات الحكامة وحقوق الإنسان وحماية الحريات، كأحد المرتكزات السبعة للتعديل الدستوري الشامل، فتحت المجال بشكل أكبر أمام اقتراحات دسترة بعض الهيئات الموجودة فعليًا، أو الدعوة إلى إنشاء مؤسسات جديدة، الأمر الذي أدى إلى إعلان الملك في خطابه طرح مشروع الدستور الجديد على الاستفتاء في 17 حزيران/ يونيو 2011 دسترة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومؤسسة الوسيط، ومجلس الجالية المغربية بالخارج، والهيئة العليا للاتصال السمعي- البصري، والمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، وتوسيع اختصاصات المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتشمل المسائل البيئية.

في السياق نفسه، أعلن إنشاء مجلس للشباب والعمل الجمعوي «عملًا على تمكين الشباب من فضاء مؤسسي للتعبير والنقاش»، حتى «يشكل قوة اقتراحية، لتمكينهم من المساهمة، بروح الديمقراطية والمواطنة، في بناء مغرب الوحدة والكرامة والعدالة الاجتماعية»، علاوة على دسترة مجلس المنافسة، والهيئة الوطنية للنزاهة ومحاربة الرشوة والوقاية منها.

في الخطاب نفسه، اعتبر الملك أن دسترة بعض المؤسسات الأساسية لا تتنافى مع ترك المجال مفتوحًا لإنشاء هيئات وآليات أخرى، لتعزيز المواطنة

والمشاركة الديمقراطية. لكن قبل ذلك، أي في الفترة بين الخطابين المذكورين، كرّست الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني جزءًا من مطالبها لمسألة ما بات يعرف بهيئات الحكامة وحقوق الإنسان وحماية الحريات.

هكذا، طالب مثلًا حزب العدالة والتنمية، في المذكرة المقدمة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، بدسترة مجلس المنافسة، باعتباره السلطة العليا للمنافسة، ومنحه السلطات الضرورية لضمان المنافسة السليمة في الحقل الاقتصادي، والحفاظ على النظام العام الاقتصادي؛ الأمر الذي يجعل منه سلطة تقريرية تدخلية. كما طالب بدسترة المؤسسة الوطنية لمكافحة الفساد، وجعلها ذات اختصاصات تقريرية، ودعا إلى نصّ القانون على إنشاء الهيئات المستقلة وما في حكمها؛ مثل بنك المغرب وهيئات الرقابة في المجال المالي وهيئات الرقابة في ميدان التأمين. كما شدّد حزب التجمع الوطني للأحرار، في مذكرته في شأن الإصلاحات الدستورية، في باب المجالس الاستشارية، على إلغاء المجلس الأعلى للإنعاش والتخطيط من الدستور، مقابل «دسترة» المجالس الآتية:

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان.
- المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية.
- الهيئة العليا للاتصال السمعي - البصري.
- مؤسسة الوسيط.
- المجلس الأعلى للمهاجرين.
- مجلس المنافسة.

أما الحركة الشعبية، فطالبت في مذكرتها بدسترة الهيئات التي تمس الحياة العامة وحماية الحقوق، مثل هيئة محاربة الرشوة، ومجلس المنافسة، وهيئة الوسيط، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات. كما طالب حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بدسترة المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة الوسيط.

أما حزب التقدم والاشتراكية، فاقترح أن ينصّ «الدستور على آليات الحكامة والوساطة والتمثيلية والتقنين، ويمنحها اختصاصات جديدة، خصوصًا حق المبادرة بالتدخل في مجال اختصاصها، مع العمل على تنظيمها بما يعزز استقلاليتها وفعاليتها وتكاملها. ويهم هذا الموضوع بالأساس الآليات المختصة بحماية حقوق الإنسان، وتأطير الشباب، والهيئات المعنية بالشفافية والمساواة في قطاع الأعمال، وضمان دولة القانون في المجال الاقتصادي، والتخليق ومحاربة الرشوة، إضافة إلى الهيئات التمثيلية لبعض فئات المواطنين والمواطنات، ومؤسسات الضبط والتقنين في بعض القطاعات الاستراتيجية الأساسية».

لكن، في سياق مخالف لأغلبية الأحزاب، عبّر حزب الاستقلال عن تخوفه من دسترة هيئات الحكامة التي كانت آلياتها في طور التأسيس، باستثناء المجلس الوطني لحقوق الإنسان، لافتًا إلى أن المطلوب قبل الدسترة تحصين هذه الآليات كلها، وتأهيلها قانونيًا وبشريًا وتنظيميًا، وتقوية بنيتها القانونية أساسًا، وتوضيح اختصاصاتها، وضبط مصادرها ومجال تدخلها بدقة، وتمكينها من وسائل العمل.

أما في ما يتعلق بمطلب هيئات الحكامة في مذكرات المجتمع المدني، فيمكن الوقوف على حالة جمعية الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان التي دعت إلى حل المجلس الأعلى للتعليم، ومنح اختصاصاته للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، إضافة إلى إلغاء المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط الذي لم يجرِ تفعيله، وانتفت الحاجة إليه. كما دعت المنظمة المغربية لحقوق الإنسان، في مذكرتها في ما يتعلق بالإصلاحات الدستورية، إلى إنشاء هيئات جديدة، منها:

- محكمة وطنية لحقوق الإنسان.

- هيئة وطنية لمراقبة نزاهة الانتخابات بإشراف السلطة القضائية، مستقلة عن باقي السلطات والمؤسسات الدستورية.

- الهيئة الوطنية للشفافية ومحاربة الفساد وحماية المال العام.

- المجلس الوطني للمساواة ومناهضة أشكال التميز ضد المرأة.

- المجلس الأعلى للثقافة والفنون.

- المجلس الأعلى للطفولة والشباب.

أما في ما يتعلق بوضع المؤسسات الوطنية العاملة في ميدان الرقابة والحكامة، فدعت المنظمة نفسها إلى ضرورة أن ينص الدستور على ربطها بالجهاز التنفيذي لضمان مساءلتها ومراقبتها.

وانطلق مركز دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية من رغبته في تفادي سلبيات التعدد والجدل في شأن أسباب دسترة مؤسسات دون أخرى، فدعا إلى إخضاع هيئات الحكامة للقانون في إطار توسيع صلاحيات البرلمان، من خلال إنشاء «هيئات إدارية مستقلة»، على أن يحدد القانون معايير التعيينات فيها واستقلاليتها إداريًا وماليًا، وعلاقتها بباقي السلطات وطرائق محاسبتها.

ثانيًا: الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة في الدستور المغربي

خصّص الدستور المغربي الباب الثاني عشر منه لما أطلق عليه «الحكامة الجيدة»، حيث قدمت الفصول من 154 إلى 160، تحت عنوان فرعي: «مبادئ عامة»، في حين قُدمت المواد من 161 إلى 171 تحت عنوان فرعي آخر: «مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية». ووزّعت المؤسسات والهيئات العشر، بحسب الوثيقة الدستورية، إلى ثلاث مجموعات:

- هيئات حماية حقوق الإنسان وتطويرها، وتضم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومؤسسة الوسيط، ومجلس الجالية المغربية بالخارج، والهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة أشكال التمييز كلها.

- هيئات الحكامة والتقنين، وتضم الهيئة العليا للاتصال السمعي-البصري، ومجلس المنافسة، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

- هيئات التنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، وتضم المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي.

اعتبر الدستور، في الفصل 159 منه، أن الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة مستقلة، وتحظى بدعم الدولة. لكن جرى تأكيد استقلالية ثلاث هيئات في الحديث المنفرد عنها في فصول خاصة، وهي المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومؤسسة الوسيط، ومجلس المنافسة. ونصّ الدستور في الباب نفسه على إمكان إنشاء هيئات إضافية للضبط والحكامة بقانون. كما أوكل للمشرع أن يحدد بقوانين تأليف مثل هذه الهيئات وسلطاتها وتنظيمها وقواعد سيرها، وإلزامها تقديم تقرير عن أعمالها مرة واحدة في العام على الأقل لمناقشته في البرلمان.

بغض النظر عن الآثار السياسية الممكنة لمثل هذا التضخم المؤسسي، ولإشكاليات تَمَفْصُل هذا الجيل الجديد من المؤسسات مع السلطة التنفيذية، في مجال صوغ السياسات العمومية وتقويمها، وكذا مخاطر «استعارة» اللغة الدستورية لمقولة «الحكامة الجيدة» التي لا يخفى مضمونها الأيديولوجي الواضح، فيمكن تقديم الملاحظات الآتية:

- انطلاقًا من نصّ الدستور على أن تنظيم هذه الهيئات وتحديد قواعد سيرها وتأليفها يعود إلى المشرع، بعد أن صدرت أغلبية القوانين المحدثة للمجالس الموجودة من خلال ظهائر استندت إلى الفصل 19 من الدساتير السابقة، وانطلاقًا من صلاحياتها الدستورية الجديدة، يمكن القول إننا انتقلنا من صيغة «المشورة» التقليدية للمؤسسة الملكية فحسب، إلى صيغة «الاستشارة» الحديثة لكل من البرلمان والحكومة، ما يعني أن عمل هذه الهيئات محكوم بـ «تأويل» برلماني متقدم لنظامنا السياسي، وبطبيعة «سلطة الاستشارة» داخله.

- يمكن إدراج تقسيم الهيئات العشر في ثلاث فئات، تضم الأولى ما يعرف بلغة حقوق الإنسان وأدبيات الأمم المتحدة بـ «المؤسسات الوطنية»، ويتعلق الأمر هنا بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومؤسسة الوسيط، والهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة أشكال التمييز كلها، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية

من الرشوة ومحاربتها. وتضم الثانية هيئات التقنين والضبط، وبالتحديد مجلس المنافسة، والهيئة العليا للاتصال السمعي - البصري (أدرج الدستور الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ضمن هيئات التقنين). أما الثالثة فتضم بعض المجالس ذات الوظيفة الاستشارية، مثل مجلس الجالية، والمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي (أدرج المجلس الدستوري في قراره رقم 12/ 829 الهيئة المكلفة بالمناصفة ضمن الهيئات ذات الطابع الاستشاري أيضًا).

- يثير توصيف الفئات الثلاث بـ «الاستقلالية» بعض الأسئلة؛ ذلك أنه إذا كانت استقلالية المؤسسات الوطنية جزءًا من هويتها وطبيعتها، وكانت استقلالية هيئات الضبط والتقنين مكوّنًا جوهريًا ووظيفيًا لهذه المؤسسات التي لا يمكن تصور عملها إلا منفصلة عن السلطة التنفيذية، فإن النص على استقلالية هيئات عادية ذات طابع استشاري، تنحصر مهماتها في إبداء الرأي في شأن سياسات عمومية معينة، يبدو غير مقنع البتة.

- لم يتم إدراج المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ضمن الباب المتعلق بالحكامة الجيدة، بل احتُفظ به في باب خاص.

ثالثًا: مضمون «استقلالية» المؤسسات الوطنية وحدودها ومبدأ خضوعها للمساءلة

ترتبط المؤسسات الوطنية بجيل جديد من المؤسسات التي تشكل فاعلًا لا يستمد شرعيته من الخطاطة التقليدية للأنظمة التمثيلية، بقدر ما تعدّ نتيجة مباشرة لإقحام «نفس» تشاركي في الأنظمة السياسية الحديثة. لذلك، فإن المؤسسات الوطنية تعني بالضرورة مساحة إضافية للمشاركة المواطنة، عن طريق إدماج المجتمع المدني والخبرات الجامعية والفئات الضعيفة التمثيل في المؤسسات المنتخبة، أو حتى «الفئات التي لا صوت لها»، من خلال إيجاد فضاءات أوسع للتداول والحوار العمومي، ولاقتراح أفكار تتعلق بالسياسات العمومية، بعيدًا عن الاصطفاف

السياسي (أغلبية/ معارضة). لذلك، فالمؤسسات الوطنية تجسيد لأفكار الإدماج والتداول والاقتراح والمشاركة، ولا سيما عندما تعجز الوسائط التمثيلية والانتخابية عن استيعاب المبادئ التي توجد في صميم العملية الديمقراطية.

تعرّف وثيقة صادرة عن مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في جنيف المؤسسة الوطنية الفاعلة بأنها المؤسسة التي يمكنها التصرف بشكل مستقل عن الحكومة والأحزاب السياسية وباقي الهيئات والكيانات الأخرى، وهذا الاستقلال هو ما يميزها، في حد ذاتها، من الآليات الحكومية. ومن ناحية أخرى، فإن استقلال المؤسسة الوطنية لا يمكن أن يعني عدم وجود أي ارتباط لها بالدولة، وهذا ما يميزها من المجتمع المدني[2].

للتدقيق في مضمون هذا الاستقلال، تورد وثيقة «إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية» المذكورة، أربعة عناصر أساس:

- **الاستقلال القانوني والتنفيذي**؛ لذلك فقانون إنشاء المؤسسة الوطنية حاسم في تأمين استقلالها، ولا سيما استقلالها عن الحكومة، ومنحها شخصية قانونية منفصلة ومميزة، ذات طبيعة تسمح لها بممارسة سلطاتها في صنع قراراتها بشكل مستقل، وأداء وظائفها من دون أي تدخل من أي فرع من فروع الحكومة أو من أي هيئة عامة أو خاصة. أما الاستقلال التنفيذي فيعني القدرة الذاتية على إدارة شؤونها اليومية بشكل مستقل عن أي فرد أو منظمة أو إدارة أو سلطة، علاوة على قدرتها على وضع أنظمتها الداخلية وصوغ توصياتها وتقاريرها، من دون الخضوع لأي تأثير خارجي. يتعلق أحد مكونات هذا الاستقلال القانوني بالسلطة القانونية لإجبار الآخرين على التعاون، وبالتحديد الوكالات الحكومية، الأمر الذي من شأنه تمييز هذه المؤسسات من المنظمات غير الحكومية.

- **الاستقلال المالي**؛ حيث يفضل تحديد مصدر تمويل المؤسسة وطبيعته في

---

(2) كتيب عن إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، سلسلة التدريب المهني، 4 (جنيف: مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، 1995)، <https://www1.umn.edu/humanrts/arabic/national-hr-institutions/>.

قانونها التأسيسي. ويمكن أن تخول مسؤولية صوغ ميزانياتها السنوية، قبل إحالتها إلى البرلمان مباشرة لمناقشتها.

- الاستقلال من خلال إجراءات التعيين والإقالة؛ إذ لا يمكن تصور استقلال أي مؤسسة إلا بقدر استقلال الأفراد المكونين لها. كما أن منح الاستقلال القانوني أو التقني أو حتى المالي لأي مؤسسة لن يكون كافيًا في غياب إجراءات تضمن لأعضائها القدرة الفردية أو الجماعية لمواصلة عملهم بشكل مستقل.

هنا، يُطالب القانون التأسيسي بتدقيق شروط التعيين ومعاييره ومدته وإمكانية تجديده، فضلًا عن سلطات الإقالة. ولأن طريقة التعيين حاسمة بضمان الاستقلال، يوصى بأن يعهد بهذه المهمة إلى هيئة تمثيلية، مثل البرلمان.

- تشكيل العضوية بناء على التعددية الاجتماعية والسياسية، بوصفه ضمانة إضافية للاستقلال.

يُقرن مبدأ الاستقلال عادة بمبدأ المساءلة؛ إذ إن المؤسسة الوطنية ليست غاية في ذاتها، لذلك ففاعليتها المؤسسية مرتبطة بوضع نظام للمساءلة على أساس أهداف محددة قابلة للقياس.

غالبًا ما تُبنى المسؤولية القانونية والمالية أمام البرلمانات على تقنية التقارير الإلزامية، الأمر الذي ينبغي تضمينه في قوانينها التأسيسية التي يجب أن تنص على:

- تواتر هذه التقارير.

- إمكان تقديم تقارير خاصة، أو في موضوعات محددة.

- المسائل التي ينبغي تقديم تقارير في شأنها.

- إجراءات فحص التقارير.

يخضع عمل المؤسسات الوطنية بالضرورة للمسؤولية المواطنة أمام جمهورها، الأمر الذي يدعوها إلى إجراء تقويمات علنية لنشاطها، وتقديم تقارير عن نتائجها المنجزة بشفافية تامة.

رابعًا: العلاقة بين البرلمانات والمؤسسات الوطنية في المرجعيات الدولية والتجارب المقارنة

يقدم العمل الصادر عن الاتحاد البرلماني الدولي، «**البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة**»، العلاقة بين البرلمان والمؤسسات الوطنية المستقلة، العاملة في مجالات حقوق الإنسان ومكافحة الفساد وحماية المال العام، ومجالس الحسابات، على أساس أنها امتداد للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، ويقرّ بأن فاعلية الرقابة التي تمارسها هذه الهيئات تتكرس كلما خضعت للمساءلة أمام البرلمان[3].

أما في ما يتعلق بالحالة الأبرز لهذه المؤسسات الوطنية المرتبطة بحقوق الإنسان، فسبق للجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها رقم 48/ 134، الخاص بالمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أن أقرت بأن استقلالية هذه المؤسسات مشروطة بتوافرها على هياكل أساسية لسلامة سير نشاطها، خصوصًا الأموال الكافية لتمكينها من تدبير شؤون موظفيها وأماكن عملها لتكون مستقلة عن الحكومة، وغير خاضعة لرقابة مالية ربما تمسّ استقلاليتها. وفي القرار نفسه، رُبطت الاستقلالية بمنح المؤسسات الوطنية سلطات تسمح بإقامة علاقات تعاون فاعل مع كل من المجتمع المدني والتيارات الفكرية والجامعات والبرلمان والإدارات الحكومية، ربما يشرك ممثلين عن هذه الجهات كلها في عمل المؤسسات الوطنية، باستثناء ما يتعلق بممثلي الحكومة الذين لا يمكن إشراكهم في مداولاتها إلا بصفة استشارية.

من أجل تدقيق أكبر في طبيعة التعاون الفاعل بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات، صدر في شباط/ فبراير 2012 إعلان «مبادئ بلغراد» في شأن العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات. ركّز هذا الإعلان على دور البرلمان في إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان وضمان أدائها وظيفتها واستقلاليتها ومسؤوليتها أمامه، تجلى من خلال[4]:

---

(3) البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة (جنيف: الاتحاد البرلماني الدولي، 2006)، ص 155.

(4) «إعلان مبادئ بلغراد حول العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وبين البرلمانات،» =

1. القانون المؤسس

- عند مناقشة البرلمانات مشروع قانون إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، عليها إجراء مشاورات واسعة مع جميع الفاعلين المعنيين.

- على البرلمانات وضع إطار قانوني للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، يضمن استقلاليتها ومسؤوليتها المباشرة أمام البرلمان، طبقًا لمقتضيات المبادئ الناظمة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (مبادئ باريس)، وأخذًا في الاعتبار الملاحظات العامة للجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وكذا الممارسات الفضلى.

- على البرلمانات أن تتمتع باختصاص حصري لإصدار تشريعات إنشاء مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، ولإجراء أيّ تعديلات على القانون المؤسس لها.

2. الاستقلالية المالية

- على البرلمانات أن تضمن الاستقلالية المالية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بإدراج بنود خاصة بذلك في القانون المؤسس.

- واجب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقدم إلى البرلمانات خطة استراتيجية و/ أو برنامجًا سنويًا لنشاطها. وعلى البرلمانات أن تأخذ في الاعتبار مثل هذه الخطة الاستراتيجية و/ أو البرنامج السنوي في أثناء مناقشة مقترحات الميزانية لضمان الاستقلالية المالية للمؤسسات.

3. التعيين والإقالة

- على البرلمانات أن تنصّ صراحة في القانون المؤسس على مسطرة شفافة في اختيار أعضاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتعيينهم وكذا إقالتهم، وإشراك المجتمع المدني في ذلك عند الضرورة.

= صادر عن المؤتمر الدولي الذي عُقد في صربيا، تحت إشراف المفوضية العليا للأمم المتحدة لحقوق الإنسان ولجنة التنسيق الدولية لمؤسسات تعزيز حماية حقوق الإنسان.

- واجب البرلمانات ضمان انفتاح عمليات التعيين وشفافيتها.

- واجب البرلمانات ضمان استقلالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، من خلال النصّ صراحة على حصانة الأعمال المتخذة في إطار المهمات الموكلة إليها بمقتضى القانون المؤسس.

4. التقارير

- على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقدم تقاريرها مباشرة إلى البرلمان.

- على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقدم إلى البرلمان تقريرًا سنويًا عن نشاطها، مع ملخص تنفيذي لمحتواه، إضافة إلى تقرير يتناول وضع حقوق الإنسان في البلاد، وأي قضية أخرى تتعلق بحقوق الإنسان.

- على البرلمانات أن تحصل على تقارير المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتبتّ فيها وتتفاعل معها، وتحرص على ضمان مناقشة أولويات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وأن تغتنم الفرص لمناقشة التقارير الأكثر أهمية لهذه المؤسسات الوطنية بشكل مستعجل.

- على البرلمانات أن تضع إطار مبادئ لمناقشة نشاط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مع ضمان احترام استقلالية هذه المؤسسات.

- على البرلمانات أن تسعى إلى الحصول على معلومات من السلطات العمومية المختصة في شأن مدى استجابتها للتوصيات الصادرة عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

على الرغم من أن المرجعيات الدولية تؤكد أن استقلالية ما يعرف بالمؤسسات الوطنية العاملة في ميادين حقوق الإنسان ترتبط أساسًا بالسلطة التنفيذية، في مقابل تكريس مسؤوليتها أمام السلطة التشريعية، فإن التجارب الدستورية المقارنة تكاد لا تخرج عن هذا الإطار؛ حيث نجد النص مثلًا على استقلالية مؤسسة وطنية مدافعة عن الحقوق في الحالة الفرنسية، لا ينفي علاقتها الوطيدة بالبرلمان، حيث لا تباشر هذه المؤسسة مهماتها إلا بعد عقد جلسة استماع برلمانية.

خامسًا: الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة في النظام الداخلي لمجلس النواب وموقف المجلس الدستوري منها

وجد مجلس النواب، الذي أفرزته انتخابات 25 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011، أن هناك حاجة ماسة إلى وضع قانون داخلي جديد، تطبيقًا للفصل 69 من الدستور، وذلك للتصدي على الأقل لتحديين أساسين: **الأول** يتعلق بالملاءمة الشكلية و«المعجمية» مع الدستور، وبتلك المتعلقة بالصلاحيات الجديدة التي منحها للسلطة التشريعية، ولا سيما مجلس النواب. ويتعلق الثاني، على مستوى أعمق، بجودة العمل البرلماني وترشيده، خصوصًا في ما يتعلق بطبيعة التوازن المؤسساتي الجديد بين المجلسين.

ربما سرّع ضغط الزمن السياسي والحاجة إلى جهوزية مجلس النواب لتأمين الانطلاقة الطبيعية للمؤسسة، وللتعامل مع متطلبات المرحلة السياسية التي تلت الانتخابات التشريعية السابقة لأوانها، وتيرة إنجاز النظام الداخلي لمجلس النواب، في صيغة إصلاح أولي، بما يفي بشروط التجاوب مع هاجس الملاءمة في حدوده الدنيا، مع الاتفاق على الإبقاء على ملف إصلاح النظام الداخلي مفتوحًا من أجل التصدي لإشكاليات العمل البرلماني، الأمر الذي تجلّى في موافقة مجلس النواب في 12 حزيران/ يناير 2012 على النظام الداخلي الجديد لمجلس النواب، الذي كان موضوع قرار المجلس الدستوري رقم 829/ 12 المؤرخ في 4 شباط/ فبراير 2012. لكن أمام الملاحظات الكثيرة التي تقدم بها المجلس الدستوري، لجأ مجلس النواب إلى معالجة جزئية تناولت الملاحظات المتعلقة بتأمين سير عادي لهياكل المجلس، وكانت موضوع قرار المجلس الدستوري رقم 838/ 12، المؤرخ في 16 شباط/ فبراير 2012؛ الأمر الذي سمح للمجلس بمباشرة عمله بشكل عادي، ومتابعة ورش الإصلاح الهيكلي للنظام الداخلي في الوقت نفسه، بدءًا من «اليوم التباحثي» الذي عقده في 21 آذار/ مارس 2012، تحت شعار «أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الدستوري للدستور؟»، ومن تأليف لجنة لإعداد مشروع جديد للنظام الداخلي لمجلس النواب.

بمناسبة الإصلاح الأولي للنظام الداخلي، كان مجلس النواب مطالبًا بالتدقيق في العلاقة التي باتت تربط دستوريًا مجلس النواب بمؤسسات الحكامة وهيئاتها. وفي هذا الإطار، قُدِّمت إلى المجلس مجموعة اقتراحات من مسؤولي بعض هذه المؤسسات (المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الوسيط، الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، مجلس المنافسة) التي اجتمع رؤساؤها إلى رئيس مجلس النواب في شأن هذا الموضوع في 30 كانون الأول/ ديسمبر 2011. وكانت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة قد وجهت رسالة إلى الرئيس المذكور في 28 كانون الأول/ ديسمبر 2011، ضمنتها مقترحاتها المتعلقة بتعزيز الحكامة البرلمانية، فضلًا عن مقترحات تتطرق إلى علاقة المجلس بهيئات الحكامة الجيدة، منها:

- إدراج باب جديد في مشروع النظام الداخلي، يحدد علاقة مجلس النواب بالهيئات المذكورة.

- تضمين هذا الباب بنودًا تسمح لمجلس النواب على الخصوص بـ:

• استشارة هذه الهيئات في المقترحات ذات الصلة بمجالات تخصصها، بطلب من المجلس أو بمبادرة منها.

• استشارة هذه الهيئات، بطلب من المجلس أو بمبادرة منها، في شأن المعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة بمجالات تخصصها، والمحالة إلى المجلس من أجل الموافقة عليها قبل موافقة الملك.

• طلب إبداء الرأي في القضايا المختلفة التي تتعلق بمجالات تخصص الهيئات المذكورة.

• استدعاء رؤساء الهيئات المذكورة للمساهمة في أعمال بعض اللجان البرلمانية المخصصة لتدارس قضايا ذات صلة.

• تنظيم جلسات للاستماع إلى التقارير السنوية المقدمة من هذه الهيئات إلى مجلس النواب، وفق برنامج يُتفق عليه بين رئيس المجلس ورؤساء الهيئات المعنية.

أُدرج باب جديد، بالفعل، هو الباب الثالث من الجزء الخامس من النظام الداخلي: «علاقة مجلس النواب بمؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية»، وصُوّت عليه في 12 كانون الثاني/ يناير 2012. وتضمن هذا الباب المادتين 182، علاوة على المادة 183 التي تعلّقت بمواصلة العمل بالمواد القانونية المتعلقة بعلاقة مجلس النواب بالمؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور، إلى حين صدور القوانين التي نصّ عليها الفصل 171 من الدستور.

أما المادة 182، فنصّت على وجوب تقديم المؤسسات المذكورة إلى مجلس النواب، مرة واحدة على الأقل في العام، تقريرًا عن أعمالها، وأن تودع هذه التقارير «لدى مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان الدائمة المختصة، التي تتولى مناقشتها بحضور رؤساء المؤسسات والهيئات المعنية، وإعداد تقارير تحال على الجلسة العامة لمناقشتها». ونص قرار المجلس الدستوري، المتعلق بالبت في مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور، على أن ما تضمنته المادة مخالف للدستور[5].

---

(5) ننطلق هنا من العناصر الآتية:

- قيام النظام الدستوري المغربي على قاعدة الثنائية المجلسية يجعل من إمكان جمع المجلسين استثناءً أحاطه المشرع الدستوري بكامل ضمانات النص الدستوري الصريح؛ إذ حدّد الفصل 68 في فقرته الرابعة الحالات التي تُعقد فيها جلسات مشتركة للبرلمان بمجلسيه، وبالتحديد عند افتتاح الملك الدورة التشريعية والاستماع إلى الخطب الملكية الموجهة إلى البرلمان، والموافقة على مراجعة الدستور، والاستماع إلى تصريحات رئيس الحكومة، وعرض مشروع قانون المالية، والاستماع إلى خطب رؤساء الدول والحكومات الأجنبية. وفضلًا عن هذه الحالات المحدّدة على وجه الخصوص، أضاف الدستور إمكان عقد اجتماعات مشتركة، بطلب من رئيس الحكومة، للاستماع إلى بيانات تتعلّق بقضايا تكتسي طابعًا وطنيًا مهمًا.

- بغضّ النظر عن المقتضى العام للفقرة الرابعة من الفصل 68، لجأ المشرع إلى إعادة التأكيد الواضح، من دون أي لبس لغوي، لطبيعة اجتماع البرلمان، كاجتماع مشترك بين المجلسين، في الفصول التي يعرض فيها تلك الحالات، مثل الفصلين 88 و174.

- اعتبار أن مصطلح «البرلمان» يعني بالضرورة، في المتن الدستوري، اجتماعًا مشتركًا للمجلسين، لا يستقيم منطقيًا مع منطوق عدد كبير من الفصول.

تجلّت حيثيات تفسير هذه المخالفة، في ما يتعلق بالفقرة الأولى من المادة 182، بكون الفصل 160 في الدستور (كان يجب على المؤسسات والهيئات المشار إليها تقديم تقرير عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل، فإنه نصّ على أن هذا التقرير يكون «موضوع مناقشة من قبل البرلمان»، ولا ينص على أن هذه المؤسسات تقدم تقريرها إلى «مجلس النواب»، كما تقتضي الفقرة الأولى من هذه المادة، ما يعني أن «مناقشة هذا التقرير، داخل مجلسي البرلمان، تكون بين أعضاء كل منهما فيما بينهم» وبمشاركة الحكومة، وليس مباشرة مع المسؤولين عن هذه المؤسسات والهيئات).

الملاحظة الأولى في هذا السياق: لماذا «منع» المجلس الدستوري مسؤولي هيئات الحكامة من حضور جلسات مناقشة البرلمان تقاريرها والمشاركة فيها؟ وهل هذا «المنع» تحصين ضد إمكان حدوث أي مساءلة؟ ثم ما معنى هذه الجملة الغامضة: «مناقشة هذا التقرير، داخل مجلسي البرلمان، تكون بين أعضاء كل منهما فيما بينهم»!!؟ هل يعني ذلك في كل مجلس على حدة، أم في المجلسين؟ وهل يكون ذلك في جلسات عامة، أم في جلسات اللجان؟

تتعلق **الملاحظة الثانية** بمدى انطلاق القاضي الدستوري، في هذا الجزء من القرار - كما هو الأمر بالنسبة إلى الفصل 101 في الدستور الذي يتحدث عن تخصيص البرلمان جلسة سنوية لمناقشة تقويم السياسات العمومية - من قاعدة «وحدة معجم القانون»، ليقرأ كلمة «البرلمان» بمعنى «مجلسي البرلمان المجتمعين»، وهذا أمر يبدو أنه طاوله نوع من عيب التأويل[6].

أما في ما يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 182، من النظام الداخلي لمجلس النواب، فقدّم المجلس الدستوري في شأنها الحجة الآتية: حيث إن المؤسسات والهيئات المذكورة في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور، ومع مراعاة الطابع الاستشاري لتلك المذكورة في الفصول 163 و164 و168 و169 و170، تعد مؤسسات وهيئات مستقلة، إما بحكم ما ينص عليه الفصل 159 في

---

(6) انظر قرار المجلس الرقم 829/ 12.

الدستور من أنه «تكون الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة مستقلة»، وإما بموجب الفصول الدستورية الخاصة بها؛ الأمر الذي يجعلها لا تخضع للسلطة الرئاسية لوزير معين أو وصايته، وبذلك يمتنع تطبيق ما ينص عليه الفصل 102 من الدستور «أنه يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين، وتحت مسؤولياتهم».

في **الملاحظة الثالثة**، قدم المجلس الدستوري تأويلًا مقبولًا لارتباط الاستقلالية بالسلطة التنفيذية، لكنه رأى أن مناقشة اللجان الدائمة تقارير هذه الهيئات أمرٌ مخالفٌ للدستور، ما يعني أن المجلس توسع في تأويل الاستقلالية، من استقلالية تجاه السلطة التنفيذية إلى ما يكاد يكون استقلالية عن البرلمان.

لا شك في أن الدستور يخلو من نصّ صريح يُلزم عرض هذه التقارير على اللجان، لكن مثل هذا التصور لا يصطدم بما من شأنه أن يجعله مخالفًا لنصوص الدستور. ومن الواضح أن القياس على حالة الفصل 102 مسألة غير مفهومة في حالة هيئات الحكامة، التي لا يعني عدم تبعيتها للحكومة رفض إمكان مناقشة تقاريرها في اللجان النيابية الدائمة.

بعيدًا عن الوثيقة الدستورية والنظام الداخلي لمجلس النواب، فإن القوانين المؤسسة لبعض هيئات الحكامة الجيدة حاولت جزئيًا تنظيم علاقتها بالبرلمان. فعلى سبيل المثال، ينص ظهير إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان (1 آذار/ مارس 2011)، في المادة 16، على إمكان تقديم المجلس المساعدة والمشورة للبرلمان بطلب منه، في شأن ملاءمة مشروعات ومقترحات القوانين مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، التي وافقت عليها المملكة أو انضمت إليها. أما المادة 18 في الظهير نفسه، فتنص على أن المجلس يدرس مشروعات المعاهدات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان وبالقانون الدولي الإنساني، المحالة إليه بانتظام من الجهات المختصة. ومن الواضح أن البرلمان مؤسسة معنية بمثل هذه الإحالة.

أما بالنسبة إلى مؤسسة الوسيط، فلا يتصور ظهير إنشائها (17 أيار/ مايو

2011)، في المادة 10، إلا شكلًا واحدًا للعلاقة مع البرلمان: إمكان إحالة أعضائه إلى مؤسسة الوسيط الشكايات التي ربما تصل إليهم، وهي من اختصاصه. وهذا الإمكان منحه الظهير لرؤساء الإدارات ورؤساء هيئات الحكامة أيضًا، مثل المجلس الأعلى للاتصال السمعي - البصري، والهيئة المركزية لمكافحة الرشوة، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومجلس المنافسة، وكذلك الهيئات والجمعيات المؤسسة بشكل قانوني كلها.

في حالة الهيئة العليا للاتصال السمعي- البصري، ينص ظهير إنشائها (المادة 3) على إمكان إبداء الرأي في أي قضية تهم الاتصال السمعي - البصري تحال إليها من أحد رئيسَي مجلسَي البرلمان. لكن حين يتعلق الأمر بمقترحات قوانين تهم هذا القطاع، يصبح إبداء رأي رئيسَي المجلسين واجبًا.

في المقابل، كان مجلس الجالية المغربية بالخارج، وفقًا لظهير إنشائه - قبل دستور 2011 - عبارة عن هيئة استشارية للملك. لذلك لم يتصور قانونه التأسيسي أيّ علاقة له بالبرلمان، على العكس من الحكومة التي يمكن أن تطلب منه إبداء الرأي في قضية لها علاقة بالهجرة، وفقًا للمادة 3 من ظهير 21 كانون الأول/ديسمبر 2007 الذي أُنشئ بموجبه.

سادسًا: علاقة البرلمان بهيئات الحكامة
ملاحظات عامة

- ينسجم اقتران الاستقلالية بالمساءلة، في حالة المرجعيات الدولية والأممية للمؤسسات الوطنية، وداخل التجارب المقارنة والممارسات الفضلى، مع البناء الدستوري المغربي الذي كرس استقلالية هيئات الحكامة من جهة، وتأسس على فكرة ربط المسؤولية بالمحاسبة، كفكرة مركزية، من جهة أخرى.

- يرتبط تدبير الإشكاليات الجديدة لعلاقة البرلمان بمجالس وهيئات الحكامة بحاجة ماسة لتكيف الأنظمة والفاعلين مع الأبعاد الجديدة لهذه العلاقة. وهنا، فإن حالة استجابة مجلس النواب لاقتراح بعض الفرق لطلب رأي استشاري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، في شأن مشروع الضمانات الممنوحة

للموظفين العسكريين، يشكل تمرينًا ناجحًا لتدبير هذه العلاقة؛ إذ كان مجلس النواب مضطرًا إلى الاجتهاد والاستناد إلى بند موجود في ظهير تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان، لا النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يخلو حتى الآن من تأطير مسألة طلب إبداء الرأي من إحدى هيئات الحكامة.

– ظلت هيئات الحكامة القائمة حتى الآن متمسكة في اقتراحاتها ومذكراتها بتصور متقدم للعلاقة بالبرلمان، أكان من خلال مقترحاتها في شأن تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، الذي تقدمت به لمناقشته في 21 آذار/ مارس 2011، ودافعت فيها عن ضرورة إقرار صيغة مشاركة هيئات الحكامة في اللجان البرلمانية، أم من خلال المذكرة التي صاغها مثلًا المجلس الوطني لحقوق الإنسان في شأن تأسيس «هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز»، والتي عبّر من خلالها عن تصور لاستقلالية هذه الهيئة باعتبارها استقلالية تجاه السلطة التنفيذية أساسًا.

– أظهر المجتمع المدني، في كثير من حالات الترافع من أجل تأسيس بعض هيئات الحكامة التي ينص عليها الدستور (هيئة المناصفة/ المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي... إلخ)، امتلاكه تصورًا واضحًا لعلاقة كل من هذه الهيئات بالمؤسسة التشريعية.

– مجلس النواب مُطالب بتقنين علاقة مؤسسية بين السلطة التشريعية وهذه الهيئات، تُبنى على قاعدة المسؤولية، وعلى اعتبار «الاستقلالية» محدِّدًا لعلاقتها بالسلطة التشريعية، لا البرلمان.

– أمام البرلمان أعمال تشريعية ذات صلة بالقوانين المنظمة لهيئات الحكامة الجيدة، ولا شك في أن من تحديات هذه المهمة تفعيل طبيعة الاستقلالية، انسجامًا مع المرجعية الدستورية، ومع الأدبيات الدولية والأممية في الموضوع.

– يجب ألا تخفي المعالجة القانونية العمق السياسي للإشكاليات والقضايا التي تطرحها طبيعة العلاقة بين «هيئات حكامة» ترغب في ملء مساحاتها كاملة، و«برلمان» يبحث عن ترسيخ دور تمثيلي محاط بالتشكيك في شرعيته وقصوره

المؤسسي. إنها إشكاليات ترتبط، عمليًا، بالطريقة التي سيدير بها المغرب هذا «التوتّر» البنيوي في مشهده المؤسسي الجديد؛ إنه توتر موضوعه التدافع الطبيعي بين نوعين من الشرعية: شرعية التمثيل السياسي التي تستند إلى سلطان الاقتراع العام وفكرة المسؤولية، وشرعية المؤسسات الوطنية التي تستند إلى سلطة «الاستشارة» وفكرة الديمقراطية التشاركية والحوار العمومي المدمج للمجتمع المدني.

الفصل السابع

في توتر المرجعيات
بين دستور الهوية ودستور حقوق الإنسان

كان للسياق التاريخي دوره الحاسم في وسْم الدستور المغربي بطابع نص توزع بين هاجسَي الهوية والمواطنة. فمن جهة، لم يكن هذا الدستور استثناءً في موجة تصاعد خطابات الهوية كأحد الآثار المباشرة لدينامية ما عرف بـ «الربيع العربي»، وساهم من جهة أخرى انفتاح معادلة الإصلاح الدستوري على فاعلين جدد يمثلون تعبيرات مدنية وحقوقية، في تجاوز ثنائية المؤسسة الملكية/ الأحزاب السياسية، وبالتالي في الانتقال من رهان السلطة والمؤسسات، كهاجس وحيد للإصلاح، إلى هاجس المواطنة والحقوق.

ربما هذا ما جعل من مطلبي إعادة بناء «الوطنية المغربية»، والتأسيس الدستوري للمواطنة المغربية، محورين مهيكلين للحوار العمومي الواسع الذي شهده المغرب في المرحلة الممتدة من شباط/ فبراير إلى حزيران/ يونيو 2011. لذا، في حين تميز حضور خطابات الهوية والمواطنة خلال هذا الحوار بالتضخم، ووصل في بعض الحالات إلى استقطابات حادة بين الفاعلين السياسيين، فإن الصيغة النهائية التي أجاب بها الدستور عن هذه الإشكاليات حملت توترات قيمية واضحة بين مرجعيتي «الهوية»، بإحالاتها على منطق الخصوصية، و«المواطنة»، بإحالاتها على منطق الكونية.

أولًا: الهوية وحقوق الإنسان في الحوار العمومي في شأن مراجعة الدستور: من التضخم إلى الاستقطاب

إذا سجلت سياقات دستور 2011 كثافة في «الطلب الدستوري» المتعلق بقضايا «الهوية» و«حقوق الإنسان»، فإن هذا التضخم في التناول والخطاب، عند الأحزاب والمجتمع المدني، لا يعني أن النقاش في شأن هذه القضايا لم يخلُ من استقطاب حاد في بعض الأحيان.

1- تضخم الخطاب في شأن الهوية وحقوق الإنسان

انطلق الخطاب في شأن قضايا الهوية والحقوق، بمناسبة مراجعة دستور 1996، من هاجسي إعادة التأسيس لـ «الوطنية المغربية» ومحاولة التأسيس الدستوري للمواطنة.

أ- الهوية موضوعًا للحوار العمومي: نحو إعادة تأسيس «الوطنية المغربية»

شكل تركيز خطاب 9 آذار/ مارس على «التكريس الدستوري للطابع التعددي للهوية المغربية الموحدة، الغنية بتنوع روافدها، وفي صلبها الأمازيغية، كرصيد لجميع المغاربة»، السبب المباشر لاحتلال النقاش في شأن مسألة الهوية موقعًا أساسًا غير مسبوق في الحوار الذي تلا خطاب 9 آذار/ مارس، كعرض عمومي يتعلق بمراجعة الدستور.

كانت لافتةً تلك المساهمة التي تقدمت بها جمعيات المجتمع المدني، ولا سيما تلك العاملة في الحقل الثقافي، والمدافعة عن الثقافة الأمازيغية. فعلى سبيل المثال، اقترحت الشبكة الأمازيغية من أجل المواطنة أن تنص ديباجة الدستور على: «المملكة المغربية دولة إفريقية ذات سيادة كاملة، هويتها الحضارية ترتكز على صلبها الأمازيغي، وعلى روافدها الإسلامية والعربية والمتوسطية، وهي جزء من المغرب الكبير. للمملكة المغربية لغتان رسميتان هما اللغة الأمازيغية

واللغة العربية، وعلى الدولة أن توفر كافة الشروط الضرورية لترسيم وإدماج اللغة الأمازيغية في جميع المرافق والمؤسسات العمومية وسائر مناحي الحياة العامة»[1].

من جهتها، طالبت الجمعية المغربية للبحث والتبادل الثقافي، في مذكرتها التي تقدمت بها إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، وجوب النص على «البعد الأمازيغي للهوية المغربية المتميزة بتنوع روافدها الثقافية، وفي صلبها الأمازيغية كرصيد لجميع المغاربة»، وعلى اعتبار «الأمازيغية لغة رسمية للمغرب إلى جانب اللغة العربية»، و«القطع مع كل المفاهيم التي تتناقض مع الهوية الأمازيغية للمغرب»[2].

في الإطار نفسه، دعا المرصد الأمازيغي للحقوق والحريات إلى أن تنص «ديباجة الدستور على هوية المغرب الأمازيغية، ما يسمح بإعادة تأسيس 'الوطنية المغربية' من منظور تعددي ديمقراطي، وتجاوز الطابع الاختزالي للهوية... وعلى الانتماء الإفريقي للمغرب، مع استبدال عبارة 'المغرب العربي' التي تتسم بالاختزالية والإقصاء، بعبارة 'المغرب الكبير' أو 'شمال إفريقيا'، وعلى إعطاء اللغة الأمازيغية وضعية اللغة الرسمية، بجانب العربية، من أجل تحقيق المساواة والعدل بين كافة المغاربة»[3].

من المؤكد أن خيار جعل اللغة الأمازيغية لغة رسمية لم يكن الطرح الوحيد في الساحة. ففي مقابل الجمعيات الأمازيغية وعدد من الأحزاب السياسية والجمعيات الحقوقية التي طالبت بدسترة الأمازيغية لغة رسمية، كان ثمة أحزاب سياسية وفاعليات جمعوية أخرى تعارض ذلك، وتقبل بدسترتها لغة وطنية فحسب[4].

---

(1) «مقترحات الشبكة الأمازيغية من أجل المواطنة،» عدالة جوست، العدد 11 (أيار/ مايو 2011)، ص 25-27.

(2) «مذكرة الجمعية المغربية للبحث والتبادل الثقافي،» عدالة جوست، العدد 11 (أيار/ مايو 2011)، ص 32.

(3) «توضيحات المرصد الأمازيغي للحقوق والحريات،» عدالة جوست، العدد 11 (أيار/ مايو 2011)، ص 33.

(4) سعد الدين العثماني، «دسترة الأمازيغية في وضعية الفقه الدستوري المقارن،» أخبار اليوم، 25/ 5/ 2011، ص 11.

فقد دعت أحزاب التقدم والاشتراكية، الأصالة والمعاصرة، الحركة الشعبية، إلى دسترة اللغتين العربية والأمازيغية لغتين رسميتين للبلاد. وفي المقابل دافعت أحزاب العدالة والتنمية، الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، التجمع الوطني للأحرار، حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي، الاتحاد الدستوري، عن دسترة اللغة الأمازيغية لغة وطنية.

ب- حقوق الإنسان موضوعًا للحوار العمومي: نحو التأسيس الدستوري للمواطنة

شكل خطاب 9 آذار/ مارس بوابة حاسمة لاهتمام الحوار العمومي في شأن مراجعة الدستور لقضايا حقوق الإنسان؛ حيث دعا هذا الخطاب إلى «ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية والثقافية والبيئية، ولا سيما بدسترة التوصيات الوجيهة لهيئة الإنصاف والمصالحة، والالتزامات الدولية للمغرب»، وكذلك إلى «دسترة هيئات الحكامة الجيدة، وحقوق الإنسان، وحماية الحريات».

عمومًا، ركزت مساهمة الجمعيات الحقوقية، في هذا الحوار، على العناصر الآتية:

- على مستوى الديباجة: دعا الفاعل الحقوقي إلى ضرورة إعلان التشبث بإقرار حماية حقوق الإنسان وضمان ممارستها والتزامهما وتعزيزها، وفقًا للصكوك الدولية بما يضمن المساواة بين المواطنين في الحقوق والحريات كلها، وتأكيد اختيار النظام الديمقراطي إطارًا وسبيلًا للتطور السياسي والمجتمعي، وإقرار سمو القوانين الدولية على القوانين الوطنية[5]، واعتبار المغرب دولة ديمقراطية واجتماعية تدافع - في إطار دولة القانون - عن القيم العليا للحرية

---

(5) «مذكرة أولية للمنظمة المغربية لحقوق الإنسان،» عدالة جوست، العدد 11 (أيار/مايو 2011)، ص 40.

والعدالة والمساواة والتعددية السياسية[6]، وتحمي حقوق الإنسان المتعارف عليها دوليًا[7].

- على مستوى المبادئ الأساسية: دافعت المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان عن ضرورة ارتكاز الوثيقة الدستورية في جميع محتوياتها على مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، المتعارف عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، واعتبار المواطنين مصدر السيادة، مع إقرار أولوية تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي وافق عليها المغرب، في علاقاتها بالقانون الوطني[8]، وضمان الدستور (القانون الأسمى في البلاد)، سيادة مبدأ الشرعية، من خلال نشر وتدرج معيار القانون[9]، إضافة إلى الدعوة إلى أن ينص على:

• ضمان مشاركة المواطنين باعتبارهم مصدر السلطات كلها.

• مساهمة الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمنظمات المهنية في تنظيم المواطنين وتمثيلهم.

• اعتبار المجتمع المدني هيئات مدنية تجسد سياسة القرب وتتبع أشكال تدبير الشأن العام، وتفعيل دينامية القوة الاقتراحية.

• المساواة بين جميع المواطنين.

• تكافؤ الفرص بين المواطنين[10].

- على مستوى دسترة الحريات والحقوق الأساسية: أجمعت أغلبية مذكرات مكونات الحركة الحقوقية في الدعوة إلى اعتماد باب خاص بالحقوق والحريات

---

(6) مذكرة الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان المقدمة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور.

(7) مذكرة منتدى الحقيقة والإنصاف المقدمة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور.

(8) مذكرة منتدى الحقيقة والإنصاف.

(9) مذكرة الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان.

(10) مذكرة المنظمة المغربية لحقوق الإنسان.

في الوثيقة الدستورية، على أن يكون صريحًا وتفصيليًا غير ملتبس، وتكون لغته واضحة لا تحتمل الضمني وفوق الدستور ولا التأويلات المقيدة للحقوق والحريات ولفصل السلطات وللمسؤوليات[11].

في هذا الإطار، اقتُرِح أن يُنصّ على الحقوق والحريات الآتية: الحق في الحياة، الحق في السلامة، الحق في الحياة الشخصية، الحق في التنوع الثقافي، الحق في السلم والاستقرار، الحق في المساواة بين الجنسين في الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الحق في الصحة، الحق في التنقل والإقامة، الحق في المشاركة في تدبير الشأن العام، الحق في حرية التعبير والتفكير والضمير والرأي والصحافة، الحق في السكن اللائق، الحق في الشغل اللائق وفي الحماية الاجتماعية والصحية، الحق في التعليم الجيد... إلخ.

في موازاة هذه الحقوق، دافعت الجمعيات الحقوقية عن التكريس الدستوري لضمانات الممارسة، من خلال النص على:

• عدم جواز الحد من ممارسة الحقوق والحريات إلا بقانون.

• التحديد الدقيق للقيود التي قد تمس بعض الحقوق في حالة الاستثناء.

• ألا تكون الحقوق المرتبطة بالكرامة الإنسانية موضوع تغيير مهما تكن الأوضاع، أكانت حالة استثناء أم حالة حصار أو حرب أو حل للبرلمان[12].

علاوة على هذه المحاور الثلاثة (الديباجة، المبادئ الأساسية، الحقوق والحريات)، ركزت هيئات حقوقية على جوانب تتعلق بمجال اختصاصها؛ كما هي الحال بالنسبة إلى المعاهدات وإشكالية الحكامة الأمنية في مذكرة مركز دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية، أو بالنسبة إلى حكامة المؤسسات في مذكرة جمعية الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، أو إصلاح القضاء في مذكرتي جمعية عدالة وجمعية هيئات المحامين بالمغرب.

إذا كان عرض عناصر اهتمام الجمعيات الحقوقية، إبان تقديمها مقترحاتها

---

(11) مذكرة منتدى الحقيقة والإنصاف.

(12) مذكرة مركز دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية.

في شأن مراجعة الدستور، يوحي بأن مسألة حقوق الإنسان كانت موضوع إجماع واسع في الحوار العمومي الذي سبق دستور 2011، فإن الواقع يكشف عن أن المشهدين السياسي والمدني عاشا استقطابًا واضحًا في شأن عدد من القضايا المرتبطة بحقوق الإنسان، ولا سيما ما يتعلق بمسألة الهوية. وتكثّف الاستقطاب لاحقًا في ما سيعرف إعلاميًا بمعركة الـ «ربع الساعة الأخير» من زمن المشاورات في شأن الصيغة النهائية للدستور الجديد، وبالتحديد قضيتي حرية العقيدة وإسلامية الدولة.

2- حرية العقيدة أو معركة الـ «ربع الساعة الأخير»

عبّر عدد من الجمعيات الحقوقية في مذكراتها المقدمة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، عن ضرورة النص على مدنية الدولة مع ضمان حرية العقيدة وحرية الضمير. من ناحية أخرى، اهتم باقي جمعيات المجتمع المدني والأحزاب السياسية بتحديد طبيعة الدولة المغربية، في ضوء علاقة الإسلام بالهوية الوطنية، حين دعا الحزب الاشتراكي الموحد إلى أن ينصّ الدستور على أن المغرب دولة مدنية ديمقراطية حديثة يُفصل فيها بين مجال القداسة ومجال السياسة[13]. ودافعت جبهة القوى الديمقراطية عن ضرورة توضيح ضمانات احترام حرية العقيدة الدينية والرأي الفلسفي في الدولة المغربية التي تدين رسميًا بالإسلام، مع النص على مبدأ التسامح الديني الذي يشكل أحد المقومات الحضارية للأمة المغربية[14]، فيما اعتبر حزب التقدم والاشتراكية أن الإسلام دين الدولة، وأن الدولة تضمن حرية المعتقد وحرية الممارسة الدينية[15]. كما دعت جمعية بيت الحكمة إلى أن ينص الدستور على أن المغرب «بلد مسلم تعاش فيه الديانة الإسلامية بشكل يومي ومتسامح ومتنوع»[16].

---

(13) انظر: «موقف الحزب الاشتراكي الموحد،» من: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، سلسلة نصوص ووثائق؛ 246 (الرباط: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2011)، ص 181.

(14) «مذكرة جبهة القوى الديمقراطية،» في: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، ص 125.

(15) «مذكرة حزب التقدم والاشتراكية،» في: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، ص 136.

(16) انظر: «مقترحات بيت الحكمة،» عدالة جوست، العدد 11 (أيار/ مايو 2011)، ص 48.

إذا كان حزب العدالة والتنمية رأى في مذكرته أن المجتمع المغربي أصيل يتطلع إلى دولة مدنية حديثة وحرة ذات سيادة، فإنه جعل هذه الدولة تعتز كذلك بمرجعيتها الإسلامية، ما يفرض عدم مخالفة التشريعات أحكام الدين الإسلامي[17].

في السياق نفسه، دافع حزب الاستقلال عن أن ينص الدستور في تصديره على أن قوانين البلاد يجب ألّا تتعارض مع تعاليم الإسلام، وعلى أن الشريعة الإسلامية مصدر أساس من مصادر تشريع القانون المغربي[18].

إذا كانت هذه التفاوتات في تقدير التأطير الدستوري لقضية الهوية في علاقتها بالدين من جهة، وبالحرية والحقوق الأساسية من جهة أخرى، ظلت معلنة منذ بداية المشاورات، مع إنشاء اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور في آذار/ مارس 2011، فإن حالة الاستقطاب الحاد في شأن موضوع حرية المعتقد ارتبطت في الأيام التالية التي سبقت 17 حزيران/ يونيو 2011، ولا سيما بعد تداول وسائل الإعلام ما اعتُبر «تسريبات» عن الاتجاهات التي اعتمدتها اللجنة الاستشارية، في ما يتعلق باقتراحها أن يُنص على الدولة المدنية وحرية المعتقد، واستبدال صيغة «المغرب دولة إسلامية» بصيغة «المغرب بلد مسلم».

من جهة أخرى، في 7 حزيران/ يونيو 2011، بادرت مجموعة من أبرز منظمات المجتمع المدني، سواء العاملة في مجال حقوق الإنسان (المنظمة المغربية لحقوق الإنسان، منتدى الهيئة والإنصاف، منظمة العفو الدولية/ فرع المغرب...) أو في مجال الثقافة الأمازيغية (أزطا، الجمعية المغربية للبحث والتبادل الثقافي، تاماينوت، المرصد الأمازيغي للحقوق...)، أو في مجال العمل النسائي (جسور، اتحاد العمل النسائي، الرابطة الديمقراطية...)، إلى إصدار وثيقة بعنوان «المرافعة من أجل تسييد جميع الحقوق للجميع في الدستور المغربي»، تدعو من خلالها إلى أن ينص الدستور على أن الدولة المغربية دولة مدنية، «كمدخل أساسي لممارسة المواطنين لحقوقهم وحرياتهم بما يضمن

---

(17) «مذكرة حزب العدالة والتنمية،» في: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، ص 42.

(18) «مذكرة حزب الاستقلال،» في: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، ص 90.

حرية المعتقد وممارسة الشعائر»، وكتجسيد «لاعتبار الشعب مصدرًا للسلطة»، و«كإطار للمجتمع الديمقراطي الحداثي»، و«كتحصين وصمام أمان ضد استغلال أحكام الدين والضمير لتنميط تجليات الشأن العام»[19].

في المقابل، تعبأ حزب العدالة والتنمية، وحركة التوحيد والإصلاح، في اتجاه ما وُصف بـ «إرهاصات انقلاب هوياتي ومرجعي، تتمثل في بوادر التراجع عن المقتضيات الدستورية ذات العلاقة بالهوية المغربية والمرجعية الإسلامية للدولة والمجتمع»[20]، إذ قال أمين عام حزب العدالة والتنمية إنه إذا جرى المس بهوية المغرب ومرجعيته الإسلامية، فسيكون حزبه مضطرًا إلى التصويت ضد الدستور[21]. أما حركة التوحيد والإصلاح فدعت في بيان لها صادر في 11 حزيران/ يونيو 2011، إلى «التصدي لمحاولات التشويش على هوية ومرجعية المغرب، والعمل من أجل دستور يحقق الديمقراطية والكرامة، مع تعزيز المرجعية الإسلامية وتقوية الهوية الوطنية»[22]، في حين حذّر المكتب الوطني للاتحاد الوطني للشغل بالمغرب من «أي توجه نحو علمنة الدولة، وتوهين طابعها الإسلامي»[23].

من جهته، اعتبر أحمد الريسوني أن النص «على حرية المعتقد في الدستور تهديد لإمارة المؤمنين، وسحب الصفة الإسلامية عن الدولة المغربية، وهو بمثابة سحب لشرعيتها»[24].

لا شك في أن هذا التدافع جعل مشاورات اللحظات الأخيرة من مسلسل صوغ المراجعة الدستورية تحول دون النص على حرية العقيدة، أو تغيير صيغة «الدولة الإسلامية» توصيفًا للدولة المغربية. وهي مشاورات وصفتها إحدى

(19) وثيقة «المرافعة من أجل تسييد جميع الحقوق في الدستور المغربي».

(20) مصطفى الخلفي، «الافتتاحية،» التجديد، 13/ 6/ 2011.

(21) التجديد، 13/ 6/ 2011.

(22) «بلاغ حركة التوحيد والإصلاح،» التجديد، 13/ 6/ 2011.

(23) إسماعيل حمودي، «بنكيران: إذا تم المس بهوية المغرب ومرجعيته الإسلامية سنكون مضطرين للتصويت ضدّ الدستور،» التجديد، 13/ 6/ 2011.

(24) «تصريح الدكتور أحمد الريسوني،» التجديد، 15/ 6/ 2011، ص 3.

جمعيات المجتمع المدني[25] - في ما بعد - بالمستوى الثالث من «التفاوض والتشاور»، الموازي لعمل الآلية السياسية، بين رئيسها وعدد محدود من الأمناء العامين لأحزاب سياسية.

ثانيًا: الهوية وحقوق الإنسان في دستور 2011

اتجه جواب دستور 2011 عن الطلب المتضخم المرتبط بقضايا الهوية والمواطنة نحو دسترة التنوع الثقافي للهوية المغربية وصدارة الدين الإسلامي من جهة، والانتقال من خلال وثيقة تموز/ يوليو 2011، إلى أنموذج دساتير «صك الحقوق» من جهة أخرى.

1- الهوية: دسترة التنوع الثقافي وصدارة الإسلام في دستور 2011

أعاد تصدير دستور 2011 تعريف الهوية الوطنية من خلال العناصر الآتية:

- تأكيد إسلامية الدولة من خلال الإقرار بأن المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، متشبّثة بوحدتها الوطنية والترابية.

- الإقرار بوحدة الهوية الوطنية من خلال انصهار مكوناتها الثلاثة: المكون العربي الإسلامي، والمكون الأمازيغي، والمكون الصحراوي الحساني.

- الاعتراف بغنى الهوية الوطنية من خلال روافدها الأربعة: الرافد الأفريقي، والرافد الأندلسي، والرافد العبري، والرافد المتوسطي.

- الإقرار بتميز الهوية المغربية بتبوّؤ الدين الإسلامي مكانة الصدارة فيها.

- تأكيد تشبث الشعب المغربي بقيم الانفتاح والاعتدال والتسامح والحوار، والتفاهم المتبادل بين الثقافات والحضارات الإنسانية جمعاء.

- الانتماء إلى «المغرب الكبير»، وإلى «الأمة العربية والإسلامية».

جرى الحديث عن جزء من العناصر المؤسسة للهوية في الدستور، من خلال

---

(25) انظر: «بيان «بيت الحكمة» بخصوص مشروع المراجعة الدستورية،» بيت الحكمة (الرباط) (19 حزيران/ يونيو 2011).

الفقرة الثالثة من الفصل الأول، بالتطرق إلى «الثوابت الجامعة» التي تستند إليها «الأمة» في «حياتها العامة»، والمتمثلة في الدين الإسلامي السمح، الوحدة الوطنية المتعددة الروافد، الملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي.

جرى تحصين جزء من الثوابت من أي مراجعة دستورية؛ إذ اعتبر الدستور أن المراجعة لا يمكن أن تطال الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي وبالنظام الملكي للدولة وبالاختيار الديمقراطي للأمة وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية. كما جعل الدستور «الهوية الوطنية الراسخة» محددًا لنطاق سمو الاتفاقيات الدولية - كما وافق عليها المغرب - على التشريعات الوطنية، تمامًا مثلما جعل من الدين الإسلامي السمح، بوصفه أحد ثوابت الأمة، محددًا لنطاق تمتّع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات الواردة في الدستور، وفي الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما وافق عليها المغرب.

من جهة أخرى، اعتبر الدستور الأمازيغية لغة رسمية للدولة، باعتبارها رصيدًا مشتركًا لجميع المغاربة من دون استثناء، كما أعلن التزام الدولة العمل على حماية اللغة العربية التي «تظل» اللغة الرسمية للدولة، وتطويرها وتنمية استعمالها، فضلًا عن العمل على صون الحسانية، باعتبارها جزءًا لا يتجزأ من الهوية الثقافية المغربية الموحدة، وعلى حماية اللهجات والتعبيرات الثقافية المستعملة في المغرب.

2- دستور 2011: دستور وثيقة الحقوق

تعد فكرة حقوق الإنسان مهيكلة للوثيقة الدستورية لعام 2011 كلها، وربطت في تصديرها تعزيز حقوق الإنسان بالبناء الديمقراطي[26]، وأكدت التزام المغرب ما تقتضيه المواثيق الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات، وتشبّثه بحقوق الإنسان المتعارف عليها عالميًا، وحمايته منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وتعزيزهما، والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق وعدم قابليتها للتجزئة، وجعله الاتفاقيات الدولية - كما وافق عليها وفي نطاق

(26) دليل حول الضمانات الدستورية والآليات المؤسساتية لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها (الرباط: المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان، [د. ت.])، ص 8.

أحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة تسمو فور نشرها على التشريعات الوطنية، الأمر الذي جعل الدستور يؤسس قاعدة ملاءمة الاتفاقيات مع التشريعات، ما دام الأصل هو السريان بأثر فوري بعد نشرها في الجريدة الرسمية، لذا أصبحت عملية الملاءمة من أولويات العمل البرلماني في مجال التشريع[27].

أرسى الدستور أيضًا أربعة مرتكزات داعمة لحقوق الإنسان[28]: أولًا، طبيعة النظام الدستوري المغربي كنظام يقوم على أساس فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، ومبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة؛ ثانيًا، القانون باعتباره أسمى تعبير عن إرادة الأمة، حيث الجميع - أشخاص ذاتيون أو اعتباريون، بمن فيهم السلطات العمومية - متساوون أمامه، وملزمون الامتثال له؛ ثالثًا، الاقتراع الحر والنزيه أساسًا لمشروعية التمثيل الديمقراطي؛ ورابعًا، مشاركة المواطنين بشكل مباشر من خلال العرائض والالتماسات أو من خلال المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية.

تجاوب دستور 2011 مع مطلب الحركة الحقوقية المتمثل في الدعوة إلى دستور الحقوق المفصّل، من خلال تضمينه الباب الثاني بصفته بابًا خاصًا بالحريات والحقوق الأساسية، الذي يمكن اعتباره وثيقة للمواطنة المغربية؛ إذ يقر في فصوله الواحد والعشرين مجموعة من الحقوق المدنية والسياسة والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، مقابل نصّه على واجبات احترام الدستور والتقيد بالقانون والدفاع عن الوطن وأداء التكاليف العمومية بصفة تضامنية.

نشير هنا إلى أن «وثيقة حقوق الإنسان» في الدستور احترمت مقاربة النوع الاجتماعي، من خلال الإقرار بتمتع الرجل والمرأة بالحقوق والحريات على قدم المساواة، وسعي الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة ومكافحة أشكال التمييز كلها، ومن خلال الالتزام الدستوري توسيع مشاركة الشباب وتعميمها، ومساعدته على الاندماج وتيسير ولوجه الثقافة والعلم والتكنولوجيا والفن والرياضة والنشاط

---

(27) المصدر نفسه، ص 9.

(28) المصدر نفسه، ص 10.

الترفيهي، وإنشاء المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي، وقيام السلطات العمومية بوضع سياسات موجهة إلى الأشخاص وذوي الاحتياجات الخاصة، ومعالجة الأوضاع الهشة للنساء والأمهات والأطفال والمسنين، والسهر على إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون إعاقة جسدية أو حسية حركية أو عقلية، وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية.

يمكن قراءة جزء مهم من المواد القانونية في ضوء توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، مثل تجريم المعاملات القاسية أو غير الإنسانية أو المهينة أو التي تحط من كرامة الإنسان، وتجريم التعذيب والاعتقال التعسفي أو السري والاختفاء القسري، علاوة على معاقبة القانون على جريمة الإبادة وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والانتهاكات الجسيمة الممنهجة لحقوق الإنسان، وتأكيد قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة.

تتعدد ضمانات السلطات الدستورية في مجال احترام حقوق الإنسان؛ بدءًا من المؤسسة الملكية التي أقر الدستور سهرها على صيانة الاختيار الديمقراطي وحقوق المواطنين والجماعات كلها، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة، وصولًا إلى السلطة التشريعية، حيث يختص مجال القانون بالحقوق والحريات الأساسية كلها المنصوص عليها في التصدير وفي باقي فصول الدستور، ومرورًا بالسلطة القضائية التي كرّس الدستور استقلالها، الأمر الذي يعزز دورها في حماية الحقوق والحريات ثم القضاء الدستوري، ولا سيما مع صلاحية النظر في كل دفع يتعلق بعدم دستورية قانون أثير في أثناء النظر في قضية ما، في حال تقدم بدفع أحد الأطراف ينص على أن القانون الذي سيطبق في نزاع ما يمس الحقوق والحريات، وأخيرًا الحكومة من خلال مسؤوليتها عن تنفيذ القوانين.

علاوة على هذه السلطات، أوجد الدستور، في إطار مؤسسات الحكامة الجيدة، هيئات حماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال المجلس الوطني لحقوق الإنسان بصفته مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة، والوسيط بصفته مؤسسة وطنية مستقلة متخصصة، ومجلس الجالية المغربية بالخارج، والهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة أشكال التمييز كلها.

ثالثًا: بين المرجعية الحقوقية وخصوصية الهوية أي تفوق معياري؟

يرتبط تحليل توتر المرجعيات القيمية لدستور 2011 بالتساؤل عن مدى حسم هذه الوثيقة مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني المغربي، ثم عن مدى تعايش أو تنازع المرجعيات «الكونية» مع المرجعيات «الخصوصية» في نظامنا الدستوري.

1- هل حسم الدستور النقاش في شأن مكانة الاتفاقيات الدولية؟

على الرغم من التزام الدساتير المغربية السابقة (1992-1996) المواثيق الدولية، فإن غياب مواد دستورية صريحة تمنح الاتفاقيات الدولية الموافق عليها مغربيًا سموًا على القوانين الداخلية ظل يثير صعوبات منهجية في توصيف مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني المغربي[29]. فحتى بعد إعلان دستور 1992، تشبث المغرب بحقوق الإنسان المتعارف عليها عالميًا.

إذا كان ثمة من يعتبر أن إدماج المغرب سمو الاتفاقيات الدولية تحصيل حاصل، بالنظر إلى التزامه دوليًا - في إطار اتفاقية فيينا لعام 1968 المقننة للمعاهدات بين الدول - بعدم الاحتجاج بالقانون الوطني للتنصل من التزام تعاقدي[30]، فإن الواقع جعل الباحثين (ولا سيما في ظل غموض المواد الدستورية السابقة، كما هي الحال في الفقرة الأخيرة من المادة 31 من دستور1996[31]) يعودون إلى جرد مجموعة تشريعات متفرقة لتحديد موقع الاتفاقيات الدولية في ما يتعلق بالقانون الداخلي، أو إلى عدد من الأحكام القضائية لاستطلاع موقف

(29) ميمون خراط، «مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي،» في: دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة، سلسلة الأعداد الخاصة؛ 5 (الرباط: منشورات مجلة الحقوق، 2012)، ص 187.

(30) مذكرة مركز دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية، المقدمة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور.

(31) محمد المكليف، «مستجدات المعاهدات الدولية في دستور 2011 وإشكالات التطبيق،» في: دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة، ص 178.

القضاء من إشكالية الأولوية، ومدى ترجيحه القانون الوطني أو الاتفاقيات الدولية، أو ينطلقون في حالات أخرى من بعض النصوص الخاصة؛ مثل ظهير إعادة تنظيم المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان الصادر في نيسان/ أبريل 2001، في إقراره مسألة الملاءمة مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، كإحدى صلاحيات هذا المجلس[32]، وتأكيد السمو والأولوية التي تكتسيها الاتفاقيات الدولية على التشريع الوطني.

من المؤكد أن دستور 2011 حمل مراجعة عميقة للممارسة الاتفاقية وللفاعلين المساهمين فيها[33]، بشكل أعاد نوعًا من التوازن في الاختصاص بين الملك والبرلمان في المجال الدبلوماسي[34]، من خلال توسيع صلاحيات البرلمان في مجال الموافقة على الاتفاقيات الدولية؛ إذ بعد أن كانت لا تتجاوز الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة، أصبحت، فضلًا عن ذلك، تضم معاهدات السلم أو الاتحاد، أو تلك التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة والمعاهدات التي يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق المواطنين وحرياتهم، إضافة إلى أي معاهدة أو اتفاقية أخرى يقرر الملك عرضها على البرلمان.

من جهة أخرى، نصّ الدستور على الآتي:

- التزام المغرب ما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات، وتأكيد تشبثه بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميًا.

- التزام المغرب حماية منظومتَي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما والمساهمة في تطويرهما مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئة.

- التزام جعل الاتفاقيات الدولية، كما وافق عليها المغرب، في نطاق

(32) الحبيب الدقاق، «البرلمان وحقوق الإنسان بالمغرب،» آفاق برلمانية عربية، العدد 1 (شباط/ فبراير 2011)، ص 60-81.

(33) الحسان بوقنطار، «الدستور الجديد والمجال الخارجي،» الاتحاد الاشتراكي، 25/ 6/ 2011، ص 6.

(34) المكليف، ص 177.

أحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو فور نشرها على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات مع ما تطلبه تلك الموافقة.

- إعطاء السلطات للمحكمة الدستورية للبت في مدى مخالفة أي التزام دولي للدستور، في إثر إحالة من الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو سدس أعضاء المجلس الأول أو ربع أعضاء المجلس الثاني، ويترتب عن إقرار المخالفة عدم الموافقة على هذا الالتزام إلا بعد مراجعة الدستور. [هذا كله] يجعله، في رأي بعض الباحثين، قد حسم بشكل صريح في شأن مرتبة المعاهدات في النظام القانوني المغربي، حيث وضعها في مرتبة أقل من الدستور وأعلى من التشريعات الوطنية بعد استيفاء الشروط المحددة[35].

هذا في حين يرى باحثون آخرون أن الدستور لم يحدد بدقة وضع الاتفاقيات الدولية بالنسبة إلى القوانين الوطنية، لأنه فضل الاعتماد على عبارات غير واضحة، مثل «قوانين المملكة» و«الهوية الوطنية الراسخة»[36]. ويرى هؤلاء أن إيراد قاعدة سمو المواثيق الدولية في ديباجة الدستور بإضافة شرط «في نطاق قوانين المملكة»، أعاد الوضع إلى لحظة ما قبل الدستور الجديد[37].

إذا رأى بعض الباحثين أن الممارسة كفيلة بتجاوز هذا التناقض، أكان من خلال القضاء الدستوري[38]، أم عن طريق جهد تشريعي مكثف للملاءمة تعززه الآليات المؤسسية في مجال حقوق الإنسان، تبقى الإشكالية الأعمق مرتبطة بكون

---

(35) المصدر نفسه، ص 179.

(36) محمد المدني، «الدستور الجديد، تركيز السلطة وضعف الضمانات،» في: الدستور الجديد ووهم التغيير، تنسيق عمر بندورو، دفاتر وجهة نظر؛ 24 (الرباط: دفاتر وجهة نظر، 2011)، ص 101.

(37) محمد الساسي، «الملك يقدم الدستور: قراءة في العلاقة بين نص الخطاب الملكي لـ 17 يونيو [حزيران] 2011 ونص الدستور الجديد،» في: الدستور الجديد ووهم التغيير، تنسيق عمر بندورو، دفاتر وجهة نظر؛ 24 (الرباط: دفاتر وجهة نظر، 2011)، ص 21.

(38) عبد العزيز النويضي، «دسترة توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة: الضمانات المعيارية والمؤسساتية للحقوق في مشروع الدستور الجديد،» في: الدستور الجديد ووهم التغيير، ص 141.

أي مساهمة تأويلية ستكون محكومة بتوتر معياري/ قيمي بين كونية المرجعية الحقوقية وخصوصية الهوية والثوابت.

2- حقوق الإنسان والهوية: تساكن أم تنازع المرجعيات؟

تثير الطريقة التي دُسترت بها الهوية عددًا من الملاحظات الشكلية والجوهرية المرتبطة بدلالات الترتيب التاريخي لمكوناتها كما وردت في التصدير، وبالآثار التأويلية للربط الحصري بين الإسلام كدين والمكون العربي للهوية، وبغموض منطق التمييز بين المكونات والروافد، والتباس مفهوم «الأمة» الوارد في ما يتعلق بالالتزام الدستوري تعميق أواصر الانتماء إلى الأمة العربية الإسلامية[39].

هنا، لا شك في أن هاجس هذه الدسترة تجلى في البحث عن إرضاء الجميع، الأمر الذي انعكس على الإصرار على تعريف الهوية بإعادتها إلى روافدها المتنوعة، وهو ما لا يضيف شيئًا إلى حقيقة أن المغاربة شعب واحد[40]، بقدر ما قد يحوّل الهوية المغربية من منطق التطابق إلى مجرد مجموعة روافد لا جامع بينها، ولا نسيج يمنحها المعنى[41].

ربما يفتح ذلك الباب أمام استقطاب هوياتي مشرعن دستوريًا[42]، ويجعل النص الدستوري الذي صيغ بمنطق التراضي والتوافقات الثقافية يدشن بداية صراع «قيمي» على الأقل؛ فمن تشبث بالإسلام دينًا للدولة كان له ما أراد، ومن لم ير بديلًا من سلطات أمير المؤمنين تحقق له ذلك، ومن طالب بسمو القوانين الدولية تقرر له ذلك، ومن ظل يحتاط من تعارضها مع أحكام الشرع كان له ذلك[43].

---

(39) انظر: «بيان «بيت الحكمة» بخصوص مشروع المراجعة الدستورية،» بيت الحكمة (الرباط) (19 حزيران/ يونيو 2011).

(40) عبد الإله بلقزيز، ثورات وخيبات: في التغيير الذي لم يكتمل (بيروت: منتدى المعارف، 2012)، ص 23.

(41) كمال عبد اللطيف، الثورات العربية: تحديات جديدة، ومعارك مرتقبة، سلسلة بحوث ودراسات؛ 61 (الرباط: منشورات كلية الآداب، 2013)، ص 48.

(42) المصدر نفسه، ص 47.

(43) عز الدين العلام، «سؤال الدين في الدستور المغربي الجديد،» ورقة قُدِّمَت إلى: ندوة «خمسون سنة من الحياة الدستورية بالمغرب» التي نظّمتها كلية الحقوق في مراكش، بتاريخ 7 كانون الأول/ ديسمبر 2012.

أغرق منطلق إرضاء الجميع البناء المرجعي للدستور في التباسات اللغة الدينية واللغة المدنية، بشكل يسمح بتقديم حجج للدفاع عن إسلامية الدولة أو مدنيتها[44]، فواصل الدستور مخاتلاته في القضايا الخلافية[45]، وساهم في إنعاش خطابات الهوية[46]، وهي خطابات لا تسعف دائمًا على انبثاق مفهوم المواطنة[47] وثقافة حقوق الإنسان، ولا سيما إذا اهتمت بمنطق المحاصصة بين الهويات الفرعية، لا بمنطق الهوية الجامعة[48].

من المؤكد أن هذه الالتباسات تغذّي التوتر القيمي والمعياري الذي يتتجه النص، وينعكس على تجاذبات القراءة التأويلية بين الديني والهوياتي والخصوصي من جهة، والكوني والحقوقي من جهة أخرى، وهي تجاذبات يبدو بعض مقتضيات الدستور قابلًا لها، مثل حالة الفصل 19 الذي يجعل تمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة بالحقوق والحريات مشروطًا بنطاق ثوابت المملكة، أو حالة الالتزام الوارد في التصدير جعل الاتفاقيات الدولية تسمو على التشريعات الوطنية، لكن في نطاق هوية المغرب الراسخة.

لا شك في أن مرد هذا التوتر عدم الحسم في المرجعية التي تؤطر المجتمع[49]، ما يعني في نهاية التحليل استمرارية التوافقات الغامضة والهشة على حساب الاختيارات السياسية والثقافية الواضحة[50] المتعلقة بالمشروع المجتمعي المغربي.

---

(44) بلقزيز، ص 204.

(45) عبد اللطيف، ص 46.

(46) المصدر نفسه، ص 48.

(47) وجيه كوثراني، هويات فائضة... مواطنة منقوصة (بيروت: دار الطليعة، 2004)، ص 125-158.

(48) عبد الحسين شعبان، جدل الهويات في العراق: الدولة والمواطنة (بيروت: الدار العربية للعلوم - ناشرون، 2010).

(49) مداخلة الأستاذة خديجة مروازي في: ندوة «الدستور المغربي: أية مكانة لقيم حقوق الإنسان؟». انظر تغطية الندوة في: «التباسات حقوق الإنسان في الدستور الجديد،» أخبار اليوم، 24/ 4/ 2013، ص 9.

(50) Mohamed Sghir Janjar, «Elites Marocaines face à la problématique de la liberté de conscience,» Traduit Arabe de Mustapha Nahhal (2014), p. 157.

الفصل الثامن

بين النص وتوترات الممارسة والتأويل في الموت البطيء للفكرة البرلمانية

تنطلق فرضية موت الفكرة البرلمانية البطيء من رصد التحول الذي عاشته فكرة «الملكية البرلمانية»، بين حضورها المركزي القوي داخل سياق الحوار العمومي في شأن المراجعة الدستورية، وحضورها «المتواضع» لكن «المتقدم» في الآن نفسه في وثيقة تموز/ يوليو 2011.

يتعمق هذا التحول الذي عرفته الفكرة البرلمانية، من السياق إلى النص، أكثر من خلال الطريقة التي سينزاح عبرها الخطاب السياسي واجتهاد القضاء الدستوري إلى التأويل الرئاسي للدستور، ومن ثم من خلال الممارسة السياسية واستراتيجيات الفاعلين.

أولًا: الفكرة البرلمانية في الدستور من السياق إلى النص

شكل دستور 2011 انتقالًا من لحظة هيمنة الفكرة البرلمانية على النقاش في شأن المراجعة الدستورية، عندما بدت كبؤرة مركزية للحوار العمومي الذي انطلق منذ شباط/ فبراير 2011، وتكرس بعد 9 آذار/ مارس 2011، إلى لحظة حضورها المتواضع في النص الدستوري، الذي يبقى عمومًا حضورًا متقدمًا مقارنة بالتجارب الدستورية السابقة كلها.

1 - الملكية البرلمانية كبؤرة مركزية لخطابات الإصلاح الدستوري

كان لدينامية 20 شباط/ فبراير أثرها المباشر في التحولات التي عرفتها المسألة الدستورية في المغرب شكلًا ومضمونًا. فإذا كان «سجل» المطالب الدستورية لم يعرف في الجوهر أي جدة، قياسًا بما جرت الدعوة إليه منذ عقود[1]، حيث ظل اليسار، مثلًا، منذ نهاية السبعينيات، حاملًا فكرة «الملكية البرلمانية»، فإن علامات التحول تجلّت في الأساس في انتقال هذه الفكرة من مجرد شعار استراتيجي للتعبئة إلى مطلب مرحلي، ثم في تبوّئها مكانة في قلب النقاش العمومي في المجتمع والشارع[2].

لا شك في أن هذا المطلب ما كان ليفرض نفسه هدفًا للإصلاحات وبرنامج عمل تقوم عليه هندسة المقترحات الحزبية، لولا ارتفاع سقف المطالب والتوقعات، نتيجة «الظرفية الثورية» العربية الناشئة والحركة الاجتماعية الداخلية بالتساوق معها[3]، التي عبرت في بياناتها التأسيسية بكل وضوح عن الدعوة إلى إنشاء ملكية برلمانية. وفي السياق نفسه، كان خطاب 9 آذار/ مارس نفسه قابلًا لاستراتيجية «التأويل البرلماني»، ذلك أنه لم يجعل من صلاحيات «الملك الدستوري» أو «رئيس الدولة» جزءًا من الثوابت غير القابلة للمراجعة، خلافًا لمسألة إمارة المؤمنين، كما أكد «الخيار الديمقراطي» كجزء من الثوابت، وركز على مبدأ فصل السلطات، وعلى ربط ممارسة السلطة والمسؤولية بالمراقبة والمحاسبة.

---

(1) سَبَقَ لحزب الاتحاد الاشتراكي أن طالَبَ بملكية برلمانية في مؤتمره الثالث الذي عقده عام 1978، وكرّر المطلب نفسه في مؤتمره الثامن في عام 2008 فيما ظلّت أحزاب اليسار (الطليعة/ الاشتراكي الموحد..) تتبنّى المطلب كجزء من خطّها السياسي.

(2) حسن طارق وعبد العلي حامي الدين، دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية: قراءات متقاطعة (الرباط: منشورات سلسلة الحوار العمومي، 2011)، ص 109.

(3) عبد الإله بلقزيز، ثورات وخيبات: في التغيير الذي لم يكتمل (بيروت: منتدى المعارف، 2012)، ص 195.

جعلت هذه العوامل كلها «الملكية البرلمانية» تحتل موقفًا مهيكلًا للمواقف المختلفة، ومحددًا رئيسًا لشبكة قراءة توجهات الأحزاب. فسواء أتعلق الأمر بالدعوة المباشرة إلى تنزيل (التفعيل والتطبيق) هذا المطلب، أم بالمطالبة بإبداع ملكية برلمانية على الطريقة المغربية، أم بالدفاع عن دستور منخرط في أفق هذه الملكية البرلمانية، فإن هذا المفهوم أصبح «سلطة» معيارية للتقويم وتحديد المواقف.

أثر هذا الموقع الذي احتلته «الملكية البرلمانية» في سياق المراجعة الدستورية، في الانزياح التدريجي لموضوع وعقدة الإصلاح، من الطابق السفلي للدستور (الحكومة والبرلمان) إلى طابقه العلوي (توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية).

إن اعتبار فكرة الملكية البرلمانية بؤرة مركزية للخطابات في شأن إصلاح دستور 1996 لا يعني بالضرورة تبني الفاعلين السياسيين كلهم هذا المطلب، بقدر ما يعني أن التوجه العام لتصورات الفاعلين، ومنهم المؤسسة الملكية من خلال خطاب 9 آذار/ مارس 2011، كان يسير في اتجاه تعزيز الروح البرلمانية للنظام الدستوري المغربي، والحد من حضور النَفَس الرئاسي فيه. وربما هذا ما جعله يحضر في مذكرات الأحزاب السياسية المقدمة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، على الرغم من أن مفهوم «الملكية البرلمانية»، كمصطلح، غاب عن عدد كبير من هذه الاقتراحات.

لا شك، كذلك، في أن تمثلات القوى السياسية لهذا المفهوم اختلفت باختلاف مرجعياتها وتصوراتها للمرحلة. فعلى سبيل المثال، يسجّل لدى أحزاب اليسار التفاوت بين الاتجاه الذي دعا مباشرة إلى ضرورة ملاءمة الدستور المغربي مع القواعد العامة للأنموذج المتعارف عليه عالميًا للملكية البرلمانية، والاتجاه الذي دافع عن الحاجة إلى صوغ مفهوم مغربي لها.

عبّر الاتجاه الأول عن مواقفه من خلال الانخراط في الإعلان الدستوري من

أجل «ملكية برلمانية الآن»[4]، الذي دعا إلى أن ينص الدستور على أن «المغرب دولة مدنية ديمقراطية لامركزية، نظام الحكم فيه هو الملكية البرلمانية؛ حيث الملك يملك ولا يحكم، وهو رمز الدولة»، وهذا ما عبرت عنه أحزاب اليسار بشكل منفرد بخصوص مواقفها من الإصلاح الدستوري، عندما دافعت مثلًا عن «الانتقال بالملكية المغربية من ملكية حاكمة إلى ملكية برلمانية، تكفل ربط القرار بصناديق الاقتراع، وربط ممارسة المسؤولية بالمحاسبة على جميع المستويات، ومباشرة الملك لأدوار رمزية وتحكيمية»[5]، وعن «إلغاء مجلس الوزراء، ونقل جميع اختصاصاته إلى مجلس الحكومة؛ وذلك في نطاق توسيع اختصاصات الحكومة، والرفع من فاعليتها؛ (حيث) الحكومة مسؤولة أمام البرلمان وحده، على اعتبار أنها منبثقة عنه، كما تدير السياسة والشؤون العامة للبلاد»[6].

في المقابل، شكلت مواقف كل من حزبي الاتحاد الاشتراكي والتقدم والاشتراكية تجسيدًا للاتجاه الثاني، حيث انطلقت من أن «مسألة الملكية البرلمانية إفراز تدريجي للنظام الملكي الذي أفضى إلى نظام يسود فيه الملك ولا يحكم، دون أن يعني ذلك أن المؤسسة الملكية هي مجرد رمز يكتفي بالمتابعة من بعيد، لا يتدخل في حركية المؤسسات»[7]، الأمر الذي يحتم اعتبار الإصلاح الدستوري المطابق للمرحلة السياسية «لبنة أساسية في إقامة ملكية برلمانية، وبناء الدولة الحديثة»[8] بشكل يؤمن «للمؤسسة الملكية جدلية الاستمرارية التاريخية والجنوح التقدمي؛ أي يفسح المجال أمامها لتضطلع بدور الحكم والموجه الذي

---

(4) صدر في 29 أيار/مايو 2011 في أعقاب المناظرة الوطنية من أجل الملكية البرلمانية الآن بالمغرب.

(5) انظر البيان الصادر عن المجلس الوطني للحزب الاشتراكي الموحد الذي عُقِد في 27 آذار/مارس 2011.

(6) مذكرة حزب الطليعة الديمقراطية الاشتراكي الموجّهة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور.

(7) «مذكرة حزب التقدم والاشتراكية، في: الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، سلسلة نصوص ووثائق؛ 246 (الرباط: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2011)، ص 135.

(8) المصدر نفسه، ص 104.

يتوفر على الآليات التي تحفظ له المكانة المرجعية في المجتمع من جهة ثانية، والقدرة على التدخل كأمير المؤمنين ورئيس للدولة»[9].

2- حضور الفكرة البرلمانية في دستور 2011

في مقابل الحضور القوي للفكرة البرلمانية في سياق صوغ دستور 2011، لم تشهد وثيقة النص الدستوري نفسه سوى حضور متواضع لهذه الفكرة، لكن لا بد من الإقرار بتقدمه مقارنة بدساتير المغرب السابقة، وفي الأساس مع الهندسة الدستورية لوثيقة 1992، التي شكلت محطة مهمة لبثّ النَفَس البرلماني في البناء المؤسساتي للمغرب.

أضاف الفصل الأول من الدستور نعت «البرلمانية» لتوصيف نظام الحكم في المغرب كنظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية. كما حدد الفصل نفسه مقومات النظام الدستوري المغربي في فصل السلطات وتوازنّها وتعاونها، وفي الديمقراطية المواطنة والتشاركية، وفي مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

على الرغم من أن مظاهر النزوع البرلماني تعززت من خلال تقوية المؤسسة البرلمانية، عبر استعادة البرلمان وظيفة التمثيل الأسمى للأمة واحتكاره السلطة التشريعية، ومن ثم تقوية مؤسسة الحكومة ودعم استقلاليتها على مستوى التأليف والصلاحيات، علاوة على التضاؤل النسبي للأعمال الملكية غير الموقعة بالعطف، فإنها لا تستطيع أن تخفي المعالم شبه الرئاسية للنظام الدستوري المغربي، أتعلق الأمر باستمرارية سمو المؤسسة الملكية في العلاقة بباقي السلطات والمؤسسات، أم بإقرار الإشراف الملكي على السلطة التنفيذية وبتعزيز الصلاحيات الملكية في السلطة التأسيسية الفرعية.

يوضح التأرجحُ بين التوصيف شبه الرئاسي للنظام الدستوري ونزوعه نحو صيغة نظام برلماني ثنائي «الحدود» الموضوعية التي تعرفها الفكرة البرلمانية

---

(9) المصدر نفسه، ص 135.

داخل النص الدستوري. ففي مقابل النص على مطابقة الحكومة السلطة التنفيذية في منطوق الدستور، نجد استمرارية تحكم الملك في توجيه مسارها... وفي مقابل تعزيز استقلالية الحكومة في التأليف، نجد استمرارية تبعية الوزراء للملك... وفي مقابل بروز الصلاحيات الذاتية للحكومة، نجد رئاسة الملك للمجلس الوزاري... وفي مقابل التمييز بين المجال الملكي والمجال الحكومي داخل السلطة التنفيذية، نجد غموض مفهوم الاستراتيجية كمعيار لهذا التمييز... وفي مقابل منطق توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية، نجد استمرارية للعلاقة الرئاسية والتراتبية داخل هذه السلطة. كما ترتبط حدود الفكرة البرلمانية بمحاولة النص الدستوري تجاوز لحظة «الملكية التنفيذية»، من دون وصوله بالتأكيد إلى لحظة «الملكية البرلمانية».

من جهة أخرى، توحي قراءة النص الدستوري بانحسار الفكرة البرلمانية في مستوى العلاقة حكومة - برلمان، في مقابل حضور البعد الرئاسي في تدبير العلاقة بين المؤسسة الملكية وباقي السلطات[10].

ثانيًا: الفكرة البرلمانية بين الخطاب السياسي والتأويل الدستوري

بغض النظر عن تقويم درجة حضور النفس البرلماني داخل النظام السياسي والدستوري في المغرب، بعد دستور 2011، فمن الواضح أن درجة تمثّل هذا الحضور تميزت باستبطان الخطاب السياسي للمنطق الرئاسي لما قبل هذا الدستور، وببروز إرهاصات تأويل «رئاسي» لنصوص الدستور من طرف القضاء الدستوري.

1 - الخطاب السياسي واستبطان المنطق الرئاسي لما قبل دستور 2011

سجّل الخطاب السياسي المغربي في كثير من الحالات «تراجعًا» عن استيعاب الإمكانات التي توفرها الفكرة البرلمانية، أكان في الخطاب الذي أنتج من موقع المسؤولية الحكومية أو من داخل الحقل الحزبي.

---

(10) من المدافعين عن هذا الرأي أستاذ القانون الدستوري عبد الرحيم منار اسليمي.

أ- الخطاب السياسي للفاعل الحكومي

يعد الخطاب السياسي الذي طوره رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران أنموذجًا واضحًا لاستبطان المنطق الرئاسي لما قبل دستور 2011. ففي هذا الخطاب يتم تشغيل موضوع «التوافق» والبحث عن «الثقة»، في علاقة بالمؤسسة الملكية، حيث يتقدم الإصلاح بقدر ما يتقدم التوافق مع الملكية[11]، كما لا يطبق دستور 2011 إلا من خلال هذا التوافق، الأمر الذي يعني أن صلاحيات رئيس الحكومة الواردة في الوثيقة الدستورية لا تدخل حيز التنفيذ بصورة تلقائية، بل تبقى رهينة صدور إذن أو إشارة من الملكية بتفعيلها[12]. وسبق أن عبّر عبد الإله بنكيران عن هذا الأمر في أحد تصريحاته الإعلامية بقوله: «إن العلاقة مع الملك لا تحددها قائمة الصلاحيات التي وضعها الدستور لكل من الملك ورئيس الحكومة، بل يحددها التعاون والتوافق...»[13].

لا يصبح نزع التحديد الدستوري للصلاحيات الملكية تزكية للمنطق الرئاسي فحسب، بل يعتبر عودة إلى «منطق الإمامة العظمى»، الذي لا يُتصور معه التعامل مع سلطات المؤسسة الملكية في إطار المعطيات الدستورية المقيدة. لذلك، رُبط (أو خُلط) الخطاب السياسي دائمًا بين الدعوة إلى ممارسة الصلاحيات التي أقرها الدستور لرئيس الحكومة، والتفكير في التنازع مع المؤسسة الملكية أو في «ليّ ذراع الملك»[14].

لا شك في أن في سياق منطق هذا الخطاب ومضمونه، الذي يقدّم «الثقة» على حساب «الدستور»، يصبح أمرًا عاديًا تصريح عبد الإله بنكيران أنه «مجرد رئيس للحكومة»، تعبيرًا عمّا سمّاه أحد الباحثين «نظرية المساعدة» التي تعني أن بنكيران كان يحاول القول: «أنا لا أحكم، ولكن أساعد في الحكم»[15]. هذه هي

---

(11) انظر: حوار مع محمد الساسي في: المساء، 27/ 3/ 2013، ص 20-21.

(12) محمد الساسي، «مفترق الطرق،» المساء، 23/ 5/ 2013، ص 1.

(13) تصريح للتلفزة الأردنية في آذار/ مارس 2013.

(14) المصدر نفسه.

(15) حوار مع محمد الساسي في: المساء، 27/ 3/ 2013.

«النظرية» نفسها التي تسمح بتحليل خطاب الفاعل الحكومي عندما يصرح مثلًا بأن «مهمة تنزيل الدستور اختصاص ملكي».

في هذا السياق، يبدو من المفهوم كذلك - تبعًا لاستراتيجية خطاب سياسي يستبطن منطق دستور 1996 للدفاع عن فكرتَي الثقة والتوافق - أن يلوّح رئيس الحكومة باستمرار أن رحيله بيد الملك، متجاهلًا نصوص الدستور الجديد الذي لم يتصور صراحة وضعًا يكون إنهاء الحكومة بيد الملك بشكل مباشر[16]، أو أن يتضايق من تكييف علاقة حكومة/ مؤسسة - ملكية كعلاقة تعايش، مفضلًا التوصيف الرئاسي بين رئيس ومرؤوس لتعريف العلاقة بين الملك ورئيس الحكومة[17].

ب- الخطاب السياسي للفاعل الحزبي: حالة استعمال الفصل 42

أثار إدراج جزء من الفقرة الأولى[18] من الفصل 42 من الدستور، في البيان الصادر عن المجلس الوطني لحزب الاستقلال، الذي عُقد في 11 أيار/ مايو 2013[19] كثيرًا من النقاش والمتابعات التي قرأت هذا الإدراج باعتباره طلبًا لـ «التحكيم الملكي». فثمة عدد من التحليلات ربطت بين هذا الفصل، في ضوء هذا الاستعمال السياسي، والفصل التاسع عشر في التجارب الدستورية السابقة.

يشكل الفصلان 41 و42 محاولة لتطويق ما ظل يعرف بـ «إشكالية الفصل 19» عن طريق تقسيمه على أساس التمييز بين الصلاحيات الدينية الحصرية للملك، بوصفه أميرًا للمؤمنين، والمهمات السيادية والضمانية والتحكيمية التي

---

(16) حسن طارق، «هل رحيل بنكيران بيد الملك؟،» أخبار اليوم، 28/1/2013، الصفحة الأخيرة.

(17) حوار عبد الإله بنكيران مع صحافيين من «القناة الفرنسية الخامسة» و«إذاعة فرنسا الدولية» وجريدة لوموند الفرنسية خلال شهر شباط/ فبراير 2013.

(18) تنصّ هذه الفقرة على ما يلي: «الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات الدستورية،...».

(19) يتعلّق الأمر بالبيان الذي قرّر فيه هذا الحزب الخروج من حكومة عبد الإله بنكيران.

يمارسها بوصفه رئيسًا للدولة، استنادًا إلى مقتضيات منصوص عليها صراحة في فصول أخرى من الدستور.

يحدد تمثل الفاعلين السياسيين لمقتضيات الدستور واستراتيجيات «استعمالهم» نصوصه في بعض الحالات الصيغة النهائية لتشكله على أرض الواقع. فالفصل 19 من الدساتير السابقة يعد حالة مدرسية في هذا التدليل على هذه القاعدة، إذ عاش هذا الفصل فترة «كُمون» منذ بداية الستينيات حتى أوائل الثمانينيات، حيث ظل الباحثون يعدونه فصلًا بمتن تشريفي تراثي بلا فاعلية قانونية، لتصبح له في ما بعد حياة ثانية بتأثير المقاربة التقليدانية. علاوة على ذلك، سبق أن استبطنت أحزاب الكتلة هذا المضمون التأويلي للفصل 19، عندما طالبت بعد الخروقات التي اعتبرت أنها شابت الانتخابات غير المباشرة في عام 1993، بتدخل الملك لإلغائها بناء على صلاحياته الواردة في هذا الفصل.

على الرغم من أن بعض الباحثين، مثل مصطفى السحيمي، اعتبر أن طلب التدخل الملكي في الخلاف السياسي بين حزب الاستقلال ورئاسة الحكومة، يجد شرعيته في الجزء المتعلق بالمهمات الواردة في الفصل 42 المرتبطة بالسهر على حسن سير المؤسسات الدستورية (الحكومة هنا)، فإن تحليل مضمون خطاب قادة حزب الاستقلال، بعد إصدار بيان المجلس الوطني الأخير، يشير بوضوح إلى أن المقصود بالإشارة إلى الفصل المذكور هو بالضبط طلب لتحكيم ملكي. فالملاحظة التي تطرح هنا تتعلق بعدم إمكانية تكييف نزاع حزبي داخل أغلبية حكومية، كموضوع للوظيفة التحكيمية التي يمارسها الملك بين مؤسسات الدولة. فعمق هذا الطلب الحزبي للتحكيم، الذي توزعت قراءاته بين اعتباره حدثًا عاديًا له مشروعيته[20]، واعتباره جريمة ضد الديمقراطية[21]، أو على الأقل تعسفًا في التأويل[22]، يجد جوهره في الانطلاق من أن التحكيم الملكي يجب

---

(20) عبد الرحيم المصلوحي، «في مشروعية اللجوء إلى الفصل 42 من الدستور: قراءة في الوظيفة التحكيمية للملك والنزاع القائم بين مكونات التحالف الحكومي،» العلم، 25-26/ 5/ 2013.

(21) Fahd Iraqi, «Crime contre la démocratie,» *Tel Quel* (17-23 mai 2013), L'editoriale, p. 4.

(22) عبد العلي حامي الدين، «حول الفصل 42 من الدستور،» أخبار اليوم، 15/ 5/ 2013، الصفحة الأخيرة.

ألا يفهم بمدلوله الدستوري الحالي، بل بمدلول أشمل يجعله صلاحية عامة غير مقيدة بالمهمات المحددة حصريًا في المتن الدستوري[23]، ولا سيما أن ممارسة التحكيم، حتى في الفترة التي سبقت دستور 2011، لم يسبق أن كانت في النزاعات الحزبية. وعلى الرغم من أنها كانت تسمح بتحويل التحكيم الدستوري إلى تحكيم سياسي[24]، فذلك لم يتجاوز تدبير العلاقة بين الأغلبية الحكومية والمعارضة، أي بين البرلمان والحكومة.

لا تعدو خلاصة اشتغال الخطاب السياسي في هذه الحالة أن تكون تعبيرًا عن عدم قدرة الفاعل الحزبي على تدبير المجال الحكومي بمنطق برلماني وبحرص على استغلال المساحات التي يوفرها الدستور الجديد، الكفيلة ببناء شرعية حكومية، استنادًا إلى نتائج الانتخابات وتشكيل أغلبية سياسية وتنصيب البرلمان.

لذلك، نرى أن الخطاب السياسي الذي ينتجه الفاعل الحزبي يؤشر إلى استبطانه تأويلًا رئاسيًا للوثيقة الدستورية. فالطلب الحزبي لـ «تحكيم ملكي» في تدبير الأغلبية الحكومية يعني تجاوز الإمكانات الدستورية التي تتيحها العلاقة «البرلمانية» بين الحكومة والسلطة التشريعية، والانتقال رأسًا إلى الإمكانات التي قد يتيحها تأويل معين للعلاقة «الرئاسية» داخل السلطة التنفيذية عبر قراءة جديدة للفصل 42، ربما من شأنها تقويض الهامش الكبير من الاستقلالية التي تصورته الهندسة الدستورية للحكومة تجاه المؤسسة الملكية، من حيث التأليف والصلاحيات ومسؤوليتها أمام البرلمان في الأساس.

2- المجلس الدستوري وإرهاصات تأويل رئاسي للدستور[25]

أفرد الدستور المغربي، الذي جاءت إصلاحاته الجديدة محاولة لإغناء الطابع التمثيلي وسلطة الاقتراع العام وتقوية التأويل البرلماني، بابًا كاملًا بعنوان

---

(23) الساسي، «مفترق الطرق».

(24) أحمد بوز، «الوجه الآخر لقرار حزب الاستقلال،» أخبار اليوم: 22/ 5/ 2013، الصفحة الأخيرة.

(25) في هذا الشأن، انظر: عبد الغني أمريدة، «التأويل الدستوري في النظام السياسي المغربي،» (أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، فاس، المغرب، 2014).

«هيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية». لذا، فعلى الرغم من أن النظام الداخلي لمجلس النواب جعل، في صيغته الأولى، قبل ملاحظات المجلس الدستوري، وضع هذه المؤسسات شبيهًا بالمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية التي تخضع للرقابة البرلمانية، ومنها إمكان مثول رؤسائها أمام اللجان النيابية المعنية، فإن المجلس الدستوري أقر عدم دستورية ذلك المقتضى من النظام الداخلي انطلاقًا من مبدأ «استقلالية» هذه المؤسسات المدرَجة في خانة هيئات الحكامة الجيدة.

تُرى ما معنى هذه «الاستقلالية»، ولا سيما في علاقة بالسلطة التشريعية؟ وأين تبدأ سلطة المنتخبين، وأين تنتهي؟ وأين هو موقع «المؤسسات الوطنية» من مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؟ باختصار، كيف يمكن تصور علاقة المؤسسات التمثيلية بالمؤسسات الوطنية؟

إنها أسئلة أجاب عنها المجلس الدستوري، بعيدًا عن التأويل البرلماني للوثيقة الدستورية، وبالروح نفسها التي اعتبر بها المجلس الدستوري أن تقويم السياسات العمومية لا يمكن أن يكون في نطاق عمل اللجان البرلمانية، وأنه يمكن اختزال هذه «الصلاحية البرلمانية الكبرى» في مجرد جلسة سنوية واحدة للمجلسين مجتمعين.

بعد ذلك، «أقحم» القاضي الدستوري المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ضمن خانة هيئات الحكامة «المستقلة» حين فحص المجلس الدستوري القانون التنظيمي الخاص به[26]، وطور عقيدته الاجتهادية للربط بين استقلالية هذه الهيئات وعدم خضوعها للسلطة الرئاسية للحكومة ولا لوصايتها، وخلص إلى أن «أمين عام» هذا المجلس لا يمكن أن يعين إلا من سلطة أعلى، تتمثل في الملك رئيس الدولة.

ثمة تأويل آخر انتصر فيه المجلس الدستوري للتأويل الرئاسي للنظام السياسي المغربي، يتمثل في موقفه من إشكالية التنصيب البرلماني لحكومة

(26) قرار المجلس الدستوري الرقم 14/ 932، الصادر في 30 كانون الثاني/ يناير 2014.

عبد الإله بنكيران الثانية (2013)، عندما غاب عن أحد قراراته[27] إمكان الربط بين قيام أغلبية نيابية جديدة وتأليف حكومة جديدة تتطلب تنصيبًا برلمانيًا. على أن التأويل المهيكل للحياة الدستورية في المغرب يظل ذلك الذي بلوره المجلس الدستوري لمناسبة مراقبته القانون التنظيمي رقم 02.12، المتعلق بالتعيين في المناصب العليا.

ارتبطت الإشكالية الدستورية التي يطرحها القانون التنظيمي رقم 02.12، كم سبق أن أشرنا في هذا الكتاب، بلائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية (20 مؤسسة و17 مقاولة)، ولا سيما عندما نجد صعوبةً في تصنيف عدد من هذه المؤسسات والمقاولات في خانة الهيئات ذات الطبيعة الاستراتيجية. وجدير بالملاحظة، في هذا السياق، أن القانون التنظيمي المذكور لم يقدم تعريفًا لمفهوم «الاستراتيجيا»، ولم يعرض مؤشرات التصنيف والمعايير المعتمدة لفرز المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية عن غيرها. لذلك، انتظر الجميع مناسبة تناول المجلس الدستوري هذا القانون للتعرف إلى الطريقة التي سيفسر بها القضاء الدستوري «الاستراتيجيا» كمفهوم غامض ومحدد لنوع من تدبير الصلاحيات التنفيذية. لكن المجلس تجاهل بالكامل دوره التفسيري، ما جعله عمليًا مدعمًا لتأويل المشرّع والحكومة، وهو تأويل بعيد عن المنطق البرلماني.

لا بد من أن توحي المؤشرات المذكورة بالخلاصة الأولية الآتية: بنى القضاء الدستوري المغربي «عقيدته» الاجتهادية على المغالاة في تقييد البرلمان وعقلنته، لذلك يبرز السؤال عما إذا كان سيتحوّل اليوم - مع التوازنات المؤسسية الجديدة - إلى مدافع عن تقييد الحكومة وعقلنتها في مقابل السلطات الملكية، وبالتالي إلى حارس أمين للتأويل الرئاسي للدستور.

---

(27) قرار المجلس الدستوري الرقم 13/ 931، الصادر في 30 كانون الأول/ ديسمبر 2013، لمناسبة البتّ في طعن المعارضة النيابية في دستورية قانون المالية لسنة 2014، بسبب عدم تنصيب حكومة بنكيران الثانية.

لمزيد من التفصيل، انظر: التنصيب البرلماني لحكومة بنكيران الثانية: إشكاليات ومواقف، تنسيق حسن طارق، الحوار العمومي؛ العدد الخامس (الرباط: منشورات الحوار العمومي، 2014).

3- الفكرة البرلمانية في ضوء الممارسة واستراتيجيات الفاعلين

خلال المدة التي سبقت تموز/ يوليو 2011، توزّعت استراتيجيات الفاعلين السياسيين، في نطاق العلاقة مع الوثيقة الدستورية، بين استراتيجية «الملء» والاستثمار الأقصى لفرص وممكنات القراءة الرئاسية لنص الدستور (الأمر الذي تقوم به المؤسسة الملكية) واستراتيجيا الحكومة المبنية على «الثقة» والتنازلات «التكتيكية» عن سلطاتها والمؤدية - بالتالي - إلى إضعاف النَفَس البرلماني للنظام السياسي والدستوري المغربي. وفي هذا الصدد، حرصت المؤسسة الملكية على التعامل مع الوثيقة الدستورية الجديدة انطلاقًا من المحددات الآتية:

- الانتباه إلى الإمكانات التي ظلت خارج منطقة «الدسترة» (تعزيز دائرة المستشارين الملكيين مثلًا).

- استثمار مرحلة الانتقال الدستوري لفائدة تأويلات تقوي سلطات المؤسسة الملكية (التعيينات الملكية إبان مرحلة حكومة تصريف الأعمال وقبل تنصيب الحكومة).

- الاستناد إلى الفصل 42 الذي يمارس بموجبه الملك مهماته السيادية والضمانية والتحكيمية كرئيس للدولة، من أجل ضمان استمرارية طبيعية لوتيرة النشاط الملكي، ولاحتفاظ الخطب الملكية بنَفَس تنفيذي وتوجيهي يضمن للمؤسسة الملكية وضع الفاعل السياسي غير البعيد عن أجندة السياسات العمومية، بل و«مصحح» أولوياتها، في علاقة بالبرنامج الحكومي (مسألة التعليم مثلًا في خطاب العرش في عام 2012)، أو من أجل التدخل لضبط بعض اختلالات العمل الحكومي (حالة دفاتر التحملات[28] المتعلقة بالإعلام العمومي مثلًا).

- الاستفادة من مساحات القرار الممنوحة دستوريًا، ولا سيما تلك البعيدة عن منطقة الصلاحيات المقتسمة (تعيين رئيس المجلس الأعلى للسمعي البصري وأمينها العام، ومن ثم رئيس المجلس الأعلى للحسابات).

---

(28) دفاتر التحملات هي الوثيقة التي تنظم تعهدات والتزامات وسائل الإعلام العمومية اتجاه الدولة.

- تشغيل المنطق الرئاسي في تدبير العلاقة بين المؤسسة الملكية وهيئات الاستشارة (حالة دعوة الملك المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى تقديم تصور تنموي جديد للأقاليم الجنوبية).

- عودة بعض القراءات السياسية المنطلقة من الحقل الديني الرسمي، التي ترى أن الدستور «الديني» أعلى وأشمل من «الدستور الوضعي» (الدرس الحسني الشهير لوزير الأوقاف والشؤون الإسلامية)[29].

أما الحكومة، فحرصت على التعامل مع الدستور بمنطق أولوية تدبير علاقة الثقة بالمؤسسة الملكية، الأمر الذي انعكس على صورة مسار التنازلات الإرادية التي برزت انطلاقًا من العناصر الآتية:

أ- على مستوى تدبير لحظة التأسيس

- عدم استثمار إمكان تأسيس الحكومة «السياسية» و«المنتخبة»، وعدم القدرة على إحداث القطيعة مع هيكلة حكومية تعتمد وجود وزراء غير منتمين، ما يطرح أسئلة في شأن احترام مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، كما جاء في دستور 2011.

- عدم احترام لحظة التنصيب البرلماني التي لم يترك دستور تموز/ يوليو 2011 أدنى شك في كون النظام الدستوري المغربي (من خلال الفصل 88) انتقل من منطق المسؤولية شبه الأحادية للحكومة تجاه الملك (دساتير 1962/ 1970/ 1972)، ثم من منطق المسؤولية المزدوجة (دستورا 1992 و1996) إلى منطق التنصيب البرلماني.

ب- على مستوى تدبير الصلاحيات المستقلة

التنازل عن جزء من صلاحيات الحكومة ورئيسها في القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب السامية، الذي عمل على نقل بعض هذه الصلاحيات من المجال الحصري والمستقل للحكومة إلى المجال المشترك بينها وبين المؤسسة الملكية.

---

(29) انظر الفصل الرابع من هذا الكتاب.

ج- على مستوى تدبير الصلاحيات المشتركة
(في الاقتراح والتداول)

- تدبير صلاحيات رئيس الحكومة المتعلقة ببعض الاختصاصات الأمنية والترابية بطريقة تجمع بين الاحترام الشكلي للمسطرة والاستسلام للاقتراحات المقدمة «نظريًا» من سلطات «أدنى» (حالات التعيين في المناصب الأمنية والترابية).

- الاستبطان المطلق لفكرة تبعية الحكومة للمؤسسة الملكية في مجال السياسة الخارجية، ولا سيما على مستوى تدبير ملف الصحراء المغربية.

- إقحام الديوان الملكي في صناعة التشريع، خلافًا لأحكام الدستور. ويتضح ذلك من خلال القراءة غير الدستورية التي تقدمها الحكومة في «مخططها التشريعي» لمسطرة التشريع، التي تعود من خلالها الحكومة عمليًا إلى الفترة التي سبقت عام 1962، كما يتضح ذلك من مؤشرين: يرتبط المؤشر الأول بالتفسير المعيب الذي تعطيه الحكومة من خلال هذه الوثيقة[30] لمفهوم التداول داخل المجلس الوزاري، حيث يعتبر الدستور أن من صلاحيات المجلس الوزاري التداول في شأن مشروعات القوانين التنظيمية. وإذا كانت هذه الصلاحية تعني أن القوانين التنظيمية هي من الصلاحيات المشتركة بين الحكومة والمؤسسة الملكية، خلافًا للقوانين العادية التي تظل من الصلاحيات الحصرية للحكومة، فهذا يعني أن الحكومة هي التي تقوم بتحضير مشروعات القوانين التنظيمية وصوغها، على أن يبت فيها نهائيًا المجلس الوزاري الذي يرئسه الملك. لكن المخطط التشريعي (في الصفحة 17) يعتبر أن «إقرار الدستور، في فصله 49، عرض مشاريع القوانين التنظيمية على المداولة في المجلس الوزاري، يجعل من إعدادها وصوغها عملًا مشتركًا بين الديوان الملكي والحكومة»[31].

---

(30) المخطط التشريعي الموافَق عليه من المجلس الحكومي في 22 تشرين الثاني/ نوفمبر 2012.

(31) المصدر نفسه.

تستدعي هذه القراءة الخاصة لمفهوم «التداول» ولمجال الصلاحيات المشتركة التي تتنازل الحكومة فيها عن حقها في التحضير والصوغ بعض الملاحظات، إذ ظل إقرار مشروعات القوانين (عادية وتنظيمية) في الدساتير الخمسة السابقة، يجري عبر بوابة المجلس الوزاري قبل إحالتها إلى البرلمان، لكن لم يسبق لأي حكومة منذ الستينيات أن اعتبرت أن هذا المقتضى يعني أن القوانين يجب أن تُصاغ بشكل مشترك بين الحكومة والديوان الملكي.

جدير بالذكر أن الحكومة سترجح في مناقشة مجلس النواب مقترح قانون تنظيمي يهم اللجان النيابية لتقصي الحقائق، اجتهادًا «رئاسيًا» غريبًا يقضي بعدم أحقية النواب في التقدم بمقترحات تهم القوانين التنظيمية، وبالتالي حصر أمر إعدادها في المجلس الوزاري[32].

ويرتبط المؤشر الثاني بوجوب إعداد القوانين المتعلقة بهيئات الحكامة الجيدة بالتنسيق بين الحكومة والديوان الملكي. فعلى الرغم من أن الدستور نص صراحة على أن هذه المؤسسات ستنشأ وتنظم بقوانين عادية، بعدما ظلت تخرج من رحم الفصل 19 السابق، ترى الحكومة أن الدستور يسند إلى هذه الهيئات «مهمة الضبط، بما تتضمنه، بحسب الحالة، من تحكيم ووساطة وحماية للحقوق، ونظرًا لما لهذه العناصر من ارتباط بوظائف المؤسسة الملكية، والسهر على حسن سير المؤسسات الدستورية، وصيانة حقوق وحريات المواطنين والمواطنات».

تتأتى مشكلة هذا التأويل من كون الدستور واضحًا في إسناد إحداث هذه الهيئات وتنظيمها إلى القوانين العادية، ومن ثم فإن الدستور لم يربط نهائيًا بين صلاحيات الملك كرئيس للدولة وصلاحيات مؤسسات وطنية، أكانت اقتراحية واستشارية أم ضبطية عادية.

---

(32) ستضطرّ الحكومة إلى التراجع عن هذا «الاجتهاد» في ضوء قرار المجلس الدستوري، لمناسبة فحصه النظام الداخلي لمجلس النواب (22 آب/أغسطس 2013)، الذي كرّس الحقّ الدستوري للنواب في المبادرة بالتقدّم بمقترحات قوانين تنظيمية. وكذا في ضوء الرسالة الملكية الموجّهة إلى المشاركين في أعمال الندوة الدولية المنعقدة لمناسبة الاحتفاء بالذكرى 50 لإحداث البرلمان في المغرب (25 تشرين الثاني/نوفمبر 2013).

القسم الثالث

دستورانية مابعد الثورات في تونس ومصر

بدأت الثورة في بلدان «الربيع العربي» بتعريف نفسها تحرّكًا خارج الدستور، كإطار قانوني وسقف سياسي، قبل أن تعود إليه لتدبير انتقالات اليوم التالي للثورة، ثم سيكون عليها، في وقت لاحق، التفكير في تجاوزه بعد نقاش متوتر حول نقطة البداية: الانتخابات أم الدستور؟

في اللحظة الأولى، يسود موقف الرفض «الأخلاقي» لدستور ما قبل الثورة، باعتباره تعبيرًا قانونيًا عن التسلط ورمزًا للماضي، وفي اللحظة الثانية يسوّغ التعامل الانتقائي مع بعض فصوله لتدبير «بياضات» التحول غير المتوقع. أما في الثالثة، فتواجه الثورة الاختبار الأصعب: هل يمكن أن يكون دستورها أقرب ما يكون إلى روح الثورة وفكرة القطيعة، أم سيتحول إلى مجرد إصلاحات قانونية ومعيارية عابرة؟

في هذا القسم من الكتاب، نقترح تفكيك دستورانية الربيع من خلال التفكير في الأجوبة التي قدمتها دساتير ما بعد الثورات عن أسئلة الهوية وقضايا الدولة المدنية ومحددات الانتماء الجماعي، وعن موضوع نظام الحكم وإشكالية توزيع السلطة، ومسألة السياسات القادرة على مواجهة انفجار الطلب الاجتماعي المتزايد، ثم عن إشكاليات الحرية وحقوق الإنسان.

هذا التفكيك هو الذي سيسمح بإعادة تركيب دستورانية الربيع، وفق أربعة دساتير متجاورة ومتداخلة: الدستور الثقافي (وثيقة الهوية)، والدستور السياسي (وثيقة السلطة)، والدستور الحقوقي (وثيقة المواطنة)، والدستور البرنامجي (وثيقة السياسات).

بعد ذلك، اخترنا أن نخصص الفصل الأخير لطرح سؤال مستقبل الدولة الوطنية، في ضوء مآلات ثورات 2011.

الفصل التاسع

في دستور الهوية

ينطلق هانتنغتون في كتابه أمريكا: الأنا والآخر: من نحن؟ الجدل الكبير في أمريكا، من الإقرار بأن أزمات الهوية أصبحت ظاهرة كونية، على الرغم من الاختلاف من حيث الشكل والجوهر والحدة. لذلك يعتبر أن تعريف «من هو الشعب؟» أمر غير قابل للالتفاف، وأنّ الجواب ضروري، أكان نتيجة تقليد عريق وراسخ، أم حصيلة حرب أم غزو، أم خلاصة استفتاء أو صياغة دستورية، أم غير ذلك... والمؤكد أن جدل الهوية كثيرًا ما يطفو على السطح في حالة التحولات الكبرى للمجتمعات والشعوب والدول.

من هذه الخلفية، كان من الطبيعي أن يبرز سؤال الهوية كأثر مباشر للثورات العربية، وأن تطرح الشعوب السؤال الصعب والخطر والضروري: «من نحن؟»، وأن تتنافس الادعاءات الهوياتية في تقديم مشروعات الأجوبة، الأمر الذي من شأنه أن يضاعف الإشكالية ليحوّلها من أزمة هوية إلى أزمة خطابات في شأن الهوية.

إن الهوية مجموعة السمات الثقافية التي تمثل الحد الأدنى المشترك بين الذين ينتمون إليها، وتجعلهم يعرفون ويتميزون بصفاتهم تلك عما سواهم من أفراد الأمم والجماعات الأخرى. وربما تتطور الهوية بالانفتاح على الآخرين أو تنكمش أو تتحدد أو تتقلص أو تنحصر أو تنتشر، لكنها - من دون أدنى شك- تغتني بتجارب الناس ومعاناتهم وانتصاراتهم وآمالهم، وتتأثر سلبًا وإيجابًا بالعلاقة مع الآخر[1].

---

(1) عبد الحسين شعبان، جدل الهويات في العراق: الدولة والمواطنة (بيروت: الدار العربية للعلوم - ناشرون، 2010)، ص 71.

لذلك، لسيت الهوية معطى جاهزًا ونهائيًا، إنما هي عمل يجب إكماله دائمًا. فالتغيير هو الذي يطبع الهوية لا الثبات، والتفاعل لا الانعزال[2]، أو ما يسميه كمال عبد اللطيف «معطى التجاوز والانفلات» كمحدد أساس في فهم الهوية. وليست الهوية وعيًا بماهية خالصة وجوهرية وميتافيزيقية ومطلقة، بل هي نتاج سيرورة تاريخية[3] من التحول والتجدد وإعادة التعريف وتغيير دوائر الانتماء والتطور المستمر.

تتجلّى خطورة الخطابات حول الهوية في القابلية للانزياح للمنطق الحربي وللثنائيات الحادة، ولتبرير الإقصاء والتفوق والتراتبية والكراهية والعنصرية، على نحو ما يسميه أمين معلوف «الهويات القاتلة».

إن الهوية رابطة، أو نتاج رابطة، لذلك لا يمكن تصور الإعلان عنها بشكل أحادي، كما هو شأن كثير من الادعاءات الهوياتية التي برزت في لحظة ما بعد الثورة. وهنا، فإن الحديث عن رابطة الاعتراف يفترض أن عناصر الهوية تتشابك، وتتداخل وتتقاطع[4]. لذلك، فإن جزءًا من الصراع في شأن سياسات الهوية، في لحظة ما بعد الثورات العربية، كمن في اختزال الهوية إلى بُعد واحد وتأسيس الانتماء على ذلك البعد، ما من شأنه ألا يحترم تعقد واقع الهوية وتشابكه[5]. وفي لحظة التقاطب والتفاوض والتنافس بين الادعاءات الهوياتية، برز الرهان على الجواب الدستوري، ما أضاف إلى مسار الدسترة المعقدة، في المرحلة الانتقالية التي تلت الثورات، سببًا جديدًا للتوتر، ألا هي مسألة الهوية. وبالتالي، فإن قضية الديمقراطية هي في قلب التدبير السياسي لهذه المسألة الثقافية، لأن على الدستور، في نهاية التحليل، أن يعكس الخطاطة العامة للصورة التي تتمثلها الدولة عن نفسها، في لحظة تاريخية معينة، وهي الصورة التي تتطلب إقرارًا من المجتمع بمكوّناته

---

(2) المصدر نفسه.

(3) رضوان سليم، الثورة الديمقراطية (الرباط: منشورات الجدل، 2013)، ص 157.

(4) محمد نور الدين أفاية، الديمقراطية المنقوصة: في ممكنات الخروج من التسلطية وعوائقه (بيروت: منتدى المعارف، 2013)، ص 48.

(5) عبد الصمد الديالمي، «الهوية والدين،» آفاق (الرباط)، العدد 74 (حزيران/يونيو 2007)، ص 79-92.

المتنوعة والمختلفة، بل والمتصارعة[6]، التي يفترض ديمقراطيًا أن تتماهى كلها مع التعريف الجماعي الذي يقدمه الدستور لهذه الدولة ولهذا المجتمع.

نتطلق، في هذه القراءة، من عرض تقاطعات الحالة الثورية، وانفجار مسألة الهوية، على أن نميز بين ثلاث صيغ لحضورها: أولًا في لحظة «الذروة» الثورية داخل فورة الساحات العامة، وثانيًا في لحظة اليوم التالي للثورة داخل تقاطب الادعاءات الهوياتية الحادة، ثم ثالثًا في لحظة الدسترة، من خلال الجواب الذي اقترحه «الدستور الثقافي» كأحد مكونات دستورانية «الربيع العربي».

أولًا: في الثورة والهوية

ارتبط، في التاريخ السياسي، انتعاش مسألة الهوية بتفكك الأنظمة الشمولية، وشعور بعض الكيانات الخاصة بالانعتاق، وتطلعها إلى تملّك شكل من أشكال الاستقلالية والخصوصية[7]. ذلك أن الانطلاق من التعريف الدقيق الذي يقدمه أنتوني غِدنز للهوية كمنظومة من التفاهمات بين مجموعة من البشر في شأن ماهياتهم والمعاني الكبرى ذات الدلالة بالنسبة إليهم[8]، يجعل من لحظات التحول السياسي الكبرى تكثيفًا لتحولات اجتماعية وثقافية عميقة، ومناسبة مثالية لإعادة تعريف مكونات الهوية وعناصرها.

لذلك، ترتبط مسألة الهوية دائمًا بالتحديات التي تواجهها المجتمعات، أكانت داخلية أم خارجية. كما يرتبط بمراحل التحول والانتقال التي يترتب عنها انقطاع في السياسات، وإنشاء أنظمة سياسية جديدة[9].

(6) سعيد بنسعيد العلوي، «الهوية المغربية: الثابت البنيوي والفاعل التاريخي،» ورقة قُدِّمَت إلى ندوة: الهوية المغربية في ضوء محدداتها الدستورية (الرباط: مطبوعات أكاديمية المملكة المغربية، 2012)، ص 147.

(7) شعبان، ص 16.

(8) أنتوني غدنز، علم الاجتماع، ترجمة فايز الصياغ (بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2005)، ص 112.

(9) عبد العليم محمد، «البحث عن هوية جديدة،» الديمقراطية (القاهرة)، العدد 47 ([د. ت.])، ص 41.

ضمن هذا الأفق، يكون من الطبيعي أن يعتبر بعضهم «الربيع العربي» نفسه، في جوانب عدة منه، إثارة حادة لقضية الهوية، لا تعبيرًا عن نوع من أنواع القلق والخوف عليها[10]، حيث تزامن مسلسل التشكيك والاهتزاز الذي تعرضت له الهوية المركزية المملاة من الدولة التسلطية، في لحظة ما بعد الحراك العربي، مع مسارٍ من تصاعد ما يسميه نور الدين أفاية بالادعاءات الهوياتية المتنوعة والمتنافسة[11]، التي حوّلت كل بلد من البلدان العربية التي شهدت ذلك الحراك إلى ما يشبه مختبرًا يعج بالمطالب الهوياتية التي تحتاج إلى معالجة ملائمة[12]. وهذا ما يبدو طبيعيًا؛ فكثيرًا ما يطفو الجدل في شأن الكيفية التي يمكن فيها تحديد الهوية عندما تتحول النظم الأوتوقراطية إلى ديمقراطيات، أو عندما تواجه الديمقراطيات مطالبين جدًا يرغبون في المواطنة[13].

تقرأ الثورة، هنا، كإمكان تحول جذري في سياسة عربية راهنت مطولًا على تشظي الروابط الاجتماعية داخل المجتمع، عن طريق تجفيف منابع هذه الروابط، ودفعها إلى الذبول، بجعل السلطة المركزية الرابطة الوحيدة الممكنة التي تقود إلى الاندماج، وعبر هدم الأطر السوسيوثقافية للمجتمع كلها ليظل الأفراد خارج العلاقة مع النظام السياسي، مجردين من كل انتماء، ومن كل مرجعية تمنحهم أفقًا تاريخيًا مغايرًا[14].

لا يعني الإقرار بالعلاقة بين الثورة وانتعاش الادعاءات الهوياتية بالضرورة أن التأثير الذي تتسبب به الحالة الثورية في هوية المجتمعات أمر محسوم. فالخطابات في شأن الهوية تتكاثر وتتطور بأثر الثورات، لكن خارج خطابات النخب، يجب تنسيب الأثر الفعلي للثورات في الهويات.

---

(10) سعيد بنسعيد العلوي، «الهوية والعولمة والأيديولوجيا،» الشرق الأوسط، 10/ 5/ 2012.

(11) أفاية، ص 42.

(12) المصدر نفسه، ص 50.

(13) صموئيل هنتغنتون، أمريكا: الأنا والآخر، من نحن؟: الجدل الكبير في أمريكا، ترجمة عثمان الجبالي المثلوثي (طرابلس - ليبيا: منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، 2006)، ص 34.

(14) لحسن خوخو خليل، «الربيع العربي: أفكار سوسيولوجية،» ورقة قُدِّمَت إلى: المثقف وتحولات الربيع العربي، سلسلة الندوات؛ 34 (مكناس: كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 2013)، ص 137.

يهم الأثر المباشر للثورة دائرة الثقافة السياسية السائدة، أما الأبعاد الشاملة والعميقة والمركّبة للهوية فتبقى أكثر رسوخًا وتجذرًا، من دون أن ننفي نهائيًا إمكان تأثير الثورات في عناصر معنية من الهوية، كتأكيد الذات الجماعية والثقة الفردية والجماعية في الذات، وإضافة معالم جديدة لتمثل الجماعة لذاتها[15].

ثانيًا: في لحظة الساحات العمومية من الهوية إلى الذوات الفاعلة

يرى ألان تورين (Alain Tourain) أن الذات الفاعلة ليست من يتكلم بصيغة المتكلم المفرد «Je» فحسب، بل من يعي حقه في استعمال هذه الصيغة[16]، فلذلك تختلف عنده عن «الأنا»، بل عن «الذات» أيضًا.

أما المفكر التونسي فتحي المسكيني، فيميز بين الذات الفاعلة والهوية، انطلاقًا من أن الهوية هي ما «نحن» من دون أي جهد وجودي خاص، في حين أن الذات هي ما نستطيع أن نكون، لكن لم نجرؤ بعد على الاضطلاع به كأفق حر ووحيد لأنفسنا[17]. لذلك يؤكد المسكيني، ضمن الأفق التحليلي نفسه، أن هاجس الهوية يفسد فكرة الذات الفاعلة، تمامًا مثل ظواهر الاستبداد والجهل والانعزال، التي تشكل عوائق حقيقية أمام عملية إنتاجها.

أما في السياق العربي، فإن القطيعة المستعملة داخل هوية/ ذات فاعلة، تحيل كذلك إلى طابع الهيمنة الذي حكم هذه العلاقة. فالكائن العربي لم ينتزع فرديته أو صفته كمواطن، لأن الاستبداد والتسلطية جعلاه سجين «هوية هلامية» تحكمها أسطورة الجماعة و«المتخيل الديني والثقافي»[18].

---

(15) محمد، ص 275.

(16) Alain Touraine, *Un Nouveau paradigme: Pour comprendre le monde d'aujourd'hui* (Paris: Fayard, 2005).

(17) فتحي المسكيني، الهوية والحرية: نحو أنوار جديدة (بيروت: جداول للنشر، 2011)، ص 13.

(18) محمد نور الدين أفاية، الديمقراطية المنقوصة: في ممكنات الخروج من التسلطية وعوائقه (بيروت: منتدى المعارف، 2013)، ص 41.

نأتي إذًا إلى السؤال الذي نعبر عنه بهذه الصيغة: هل شكلت لحظة الساحات العمومية والانفجار الثوري لحظة انتصار الذوات الفاعلة على المحددات الهوياتية؟ تختلف الإجابات بالطبع، ما يسمح للفيلسوف باعتبار شباب الساحات العمومية جيلًا «ما بعد هووي»، لأنه لم يدافع عن أي مدونة أيديولوجية أو رابطة قومية أو منظومة عقدية بعينها[19]. لقد انتفض من دون الدفاع عن أي «جدار هووي» نهائي لنفسه[20]، بل كذوات حرة وجموع حرة؛ حيث معنى الحرية، هنا، لا علاقة له بأي معيارية قانونية أو قومية أو دينية[21]، وحيث هذه الانتفاضات لا تقدم أي تصور «هووي» جاهز لنفسها، لذلك، فهي لا تفرض نمطًا من الحكم أو جهازًا للثورة أو قيادة منظمة بالمعنى التقليدي[22]. فهل يعني، ضمن هذا التفكير الفلسفي، أننا كنا أمام ولادة صعبة ومتأخرة للمواطن داخل الساحات العمومية في «ربيع» 2011؟

في الواقع، لا تصل حماسة التحليل الفلسفي إلى هذه القناعة، ذلك أن المواطنة لا تزال في ثقافتنا فكرة هلامية فارغة من أي محتوى حقيقي: لا وجود لدينا لأي مواطن ناشط بالمعنى الكانطي، أي المواطن الذي يشارك في صنع الحالة القانونية كجزء جوهري من حقه في الحرية الموجبة[23]. وهذا رأي لا يؤيده الجميع، إذ يرى كمال عبد اللطيف أنه يمكن أن نتحدث عن ميلاد الفرد العربي في قلب الانفجارات الاحتجاجية الصانعة للتحولات التي تحققت في المجتمعات العربية، خلال عام 2011[24]، الأمر الذي يعد طريقًا مفتوحًا على إمكان مولد مجتمع المواطنة[25].

---

(19) المسكيني، ص 240.

(20) المصدر نفسه، ص 243.

(21) المصدر نفسه، ص 245.

(22) المصدر نفسه، ص 242.

(23) كمال عبد اللطيف، الثورات العربية: تحديات جديدة، ومعارك مرتقبة، سلسلة بحوث ودراسات؛ 61 (الرباط: منشورات كلية الآداب، 2013)، ص 49.

(24) المصدر نفسه، ص 50.

(25) المصدر نفسه، ص 277.

ثالثًا: في لحظة اليوم التالي للثورة
من الذوات الفاعلة إلى تقاطب/ تفاوض الهويات

1- في السياق

ربما يكون غياب «المساء الكبير» أحد عناوين اختلاف الثورات العربية عن الأنموذج المرجعي المتخيّل للثورة في الفكر السياسي العربي. في المقابل، فإن تحليل لحظة «اليوم التالي للثورة» يشكل أحد مفاتيح قراءة ديناميات ما بعد «الانفجار العربي الكبير» الذي شهدته الساحات العمومية في عام 2011، حيث توضح إعادة بناء لحظة «اليوم التالي للثورة» طبيعة القوى السياسية التي احتلت المشهد الجديد، وطبيعة موازين العلاقة بينها، ونوعية التحالفات الممكنة والمستبعدة داخل هذه القوى، وعلاقاتها بأوساط نفوذ الأنظمة «السابقة» وبالقوى الثورية.

يرتبط تعقد مسارات ما بعد الثورة، بالطبيعة غير الكلاسيكية لهذه الحوادث من خلال غياب «الحزب الثوري المنظم»، ومن حيث الطبيعة غير الأيديولوجية لهذه الثورات... هذه العوامل كلها جعلت سؤال الأيديولوجيا، وفي خلفيته مسألة الهوية، من الإشكالات المؤجلة لتدافعات وتفاوضات وتقاطعات «اليوم التالي للثورة».

يرى باحثون كثر، من خلال عدد من محطات هذه المسارات المعقدة، أن الهوية كادت أن تصبح نقيضًا أخلاقيًا مطلقًا للثورة وللمعنى الذي أنتجته في الساحات العامة، عندما سجل الخطاب عن الهوية انزياحات طائفية مناهضة للاختلاف. ففي الحالة المصرية، برز استقطاب ثقافي كبير بين أنصار الحداثة والدولة المدنية من جهة، وأنصار الدولة المدنية بالمرجعية الإسلامية من جهة ثانية، وأعيد طرح قضية هوية مصر وأسئلة قلقة، مثل: هل الوطنية المصرية كافية كرابطة عامة أم إن هناك رابطة أوسع ودائرة انتماء أعم؟ كما طُرحت مسألة حقوق المسيحيين وواجباتهم بصفتهم مواطنين أو ذميين[26]. وأعيد اجتراح السؤال

(26) محمد شومان، «الجوانب الثقافية في الثورة المصرية،» في: مجموعة مؤلفين، الانفجار=

المحوري في هذا الموضوع: هل تؤسّس الهوية على الانتماء الديني فحسب؟ هل استطاع المكون الديني أن ينفي باقي المكوّنات والأبعاد في المجتمعات والدول التي تدين الأغلبية الساحقة فيها بالإسلام أو المسيحية أو البوذية... إلخ[27]؟

هكذا، كان للظهور القوي لتيار الإسلام السياسي مباشرة بعد الثورة أثره الحاسم في إعادة طرح السؤال في شأن هوية مصر، حيث حمل هذا التيار خطابًا بطابع هوياتي واضح، داعيًا إلى ضرورة استعادة مصر هويتها الإسلامية[28]. وعلى الرغم من أن ثمة من يعتبر الانزلاق إلى التقاطب الهوياتي مسؤولية مشتركة للتيارين الإسلامي والليبرالي[29]، فإن الأخير نجح في صرف الإعلام والرأي العام عن قضايا السياسات التي يجب أن تتبع بعد الثورة، مركزًا على قضية واحدة تتعلق بهوية الدولة المصرية: هل تكون دينية أم مدنية[30]؟ جاعلًا منها بؤرة الاهتمام العام، وأساس الاستقطاب السياسي.

في المقابل، لم تسجّل الحالة التونسية اختلافًا عما سبق ذكره، إلا في التفصيلات. فمباشرة بعد انهيار نظام بن علي، تفجّر صراع بين النخب السياسية والثقافية في شأن طبيعة العلاقة بين الدين والدولة. وبدلًا من التهيئة الهادئة والعميقة لمناقشة هذه القضية الحساسة، اكتسى الحديث عنها صبغة حادة، لم تخلُ من تشنج وتبادل اتهامات بين الإسلاميين والعلمانيين[31].

يرى أحد الباحثين أن جزءًا من العلمانيين اعتبر أن الفرصة ربما تكون سانحة

= العربي الكبير: في الأبعاد الثقافية والسياسية (بيروت؛ الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 128.

(27) نبيل عبد الفتاح، النخبة والثورة: الدولة والإسلام السياسي والقومية والليبرالية (القاهرة: دار العين للنشر، 2013)، ص 118.

(28) محمد، ص 45.

(29) طارق البشري، «علاقة الدين بالدولة: حالة مصر بعد الثورة،» ورقة قُدِّمَت إلى: الدين والدولة في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظّمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013)، ص 496.

(30) المصدر نفسه، ص 493.

(31) صلاح الدين الجورشي، «الدين والدولة في تونس بعد الثورة،» ورقة قُدِّمَت إلى: الدين والدولة في الوطن العربي، ص 561.

بعد الثورة للدفع نحو ما لم يجرؤ عليه الحبيب بورقيبة؛ أي النص الدستوري على لائكية [علمانية] الدولة والمجتمع. في المقابل، اعتقدت أغلبية الإسلاميين أن اختفاء السلطة القاهرة يسمح بأن يقع «تصحيح التاريخ» الذي انحرف به بورقيبة عن مساره، بعد أن انفرد بالسلطة وبالقرار في إثر استقلال البلاد، على أن يتحقق ذلك من خلال تحقيق المصالحة بين الدولة والدين، بإعلان إسلامية الدولة التونسية[32].

إذًا، هل يتعلق الأمر بادعاءات هوياتية غير مطابقة لمتطلبات المرحلة وضرورات التاريخ؟ وهل الأمر مجرد قضايا مغلوطة ومزايدات أيديولوجية؟

مهما يكن الجواب، اعتبر كثر هذا التقاطب حالة ثقافية، ومن ثمّ استحقاقًا طبيعيًا لمرحلة مطوّلة من التفاعلات التي تجاهلتها أنظمة ما قبل الثورات؛ لذا لا بدّ من النظر إلى الجانب الإيجابي في إعادة طرح هذه الموضوعات[33] التي يجب أن تكون موضوع توافق يؤسس وفقه عقد اجتماعي جديد.

2- في محاولة للتفسير

يقدم أستاذ الفلسفة جيمس تللي (James Tully) في موسوعة كمبريدج للتاريخ، وبالتحديد في المجلد الثاني المخصص للفكر السياسي في القرن العشرين، شبكة تحليلية لقراءة تفاعلات ما يسميه «سياسات الهوية» باعتبارها مجموعة نشاط وصراعات وتفاوضات سياسية[34]. ففي البداية، ينطلق تللي من تعقد هذه الصراعات وتنوعها وعدم انسجامها وتجاوزها النمط التقليدي المبني على البعد القومي كمحدد للسّعي إلى الاعتراف بها؛ حيث أصبح الأمر يتعلق بمطالب تضمها مجموعات شديدة التباين والتنوع بين الانتماءات القومية والثقافية والدينية

(32) المصدر نفسه، ص 493.

(33) شومان، ص 143.

(34) جيمس تللي، «سياسات الهوية،» في: الفكر السياسي في القرن العشرين: المجلد الثاني، تحرير تيرنس بول وريتشارد بيللاي؛ ترجمة مي مقلد؛ مراجعة طلعة الشايب، موسوعة كمبريدج للتاريخ (القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2010)، ص 265-284.

والإثنية واللغوية. فأعضاء أي مجموعة تطالب بالاعتراف بها، سيجدون بينهم، في ما بعد، من له انتماءات أخرى في جوانب من هويته.

إن هذه الخاصية غير مهمة، إلا عندما ترتبط بالدينامية التي تجعل الجماعات تتفق على إعطاء الأولوية لأحد هذه الجوانب المتعددة للهوية. لذلك، فسياسات الهوية تتكون من ثلاث عمليات تفاوضية دائمة ومتفاعلة في ما بينها بشكل معقد: تتعلق العملية الأولى بالدينامية الداخلية للجماعات الحاملة مطالب الاعتراف بها، وللعملية الثانية صلة بالعلاقة بين أعضاء هذه الجماعة والجماعات المطالبة بالاعتراف بها، فيما تتعلق الثالثة بديناميّة العلاقة بين أعضاء الجماعات الأخيرة، الذين ستتأثر هوياتهم هم أنفسهم كنتيجة هذا الصراع/ التفاوض.

في مستوى آخر من التحليل، تقدم هذه القراءة تصنيفًا لثلاثة أنماط من المطالب الهوياتية؛ يرتبط النمط الأول بمطلب التنوع الثقافي الذي يتعلق بتدبير الاختلاف والاحترام المتبادل بين المكونات الثقافية، فيما يرتبط النمط الثاني بمطلب المواطنة المتعددة الثقافات والإثنيات، الذي يتعلق بمشاركة جميع المواطنين والأقليات في مناحي المجتمع كافة على قدم المساواة. أما النمط الثالث، وهو الأشد تعقيدًا، فيرتبط بمطلب تقرير المصير تحت مظلة القانون الدولي، ويتعلق بتغيير الهندسة الدستورية في أفق استقلالية أكبر، أو اقتسام السلطة ضمن صيغ قانونية وسياسية ملائمة.

تدافع هذه الأطروحة عن تنافر الاتفاقات التي تنتج عن مسلسل التفاوض في شأن سياسات الهوية مع مبدأ الإجماع؛ إذ هي موقتة ودورية ومرحلية تتضمن حلولًا وسطى وتحتاج إلى مراجعة. ولأن هذا التفاوض يتحقق في سياقات تاريخية وتحت ضغط الوقائع، فهو غير بعيد عن علاقات القوة، وربما لا يُنصت في أثنائه إلى الأصوات كلها، وربما لا تكون الحلول الوسطى التي يقترحها مقبولة من الأطراف كلها.

تتشكل الهويات في إطار النزاعات؛ لذلك فإنّ علاقات الاعتراف المتبادل ليست بناءً ثابتًا - فالهوية الأصيلة والثابتة لا توجد في الواقع - فهي دائمًا موضع مساءلة ديمقراطية، الأمر الذي يجعلها قابلة للتطور والتجاوز دائمًا.

تقدم هذه القراءة التحليلية إمكانات تفسيرية لظاهرة التقاطب الهوياتي الحاد الذي عرفته «لحظة اليوم التالي للثورة». وهنا، فإن مناخ الحرية يبدو حاسمًا في التحليل، ذلك أن سياسات الهوية ترتبط أساسًا بالحرية الديمقراطية للشعوب، وترتبط درجة هذه الحرية بتغيير قواعد الاعتراف العام داخلها[35]. لذلك، يمكن النظر إلى اليوم التالي للثورة كلحظة حادة للتفاوض وإعادة التفاوض في شأن الهوية، وكانفجار كبير للإرادات الجماعية الراغبة في الانقلاب الجذري على سياسات الانتماء «القديمة»، وإعادة ترتيب دوائره.

إن لحظة ما بعد الثورة هي لحظة محمّلة برهانات السلطة، حيث إنها تحمل مخاطر تصدر دائمًا القضايا الأيديولوجية للنقاش العمومي[36]. لذلك، إن هوس الهويات يرتبط طبيعيًا بهذا الانزياح الأيديولوجي للنقاش؛ إذ إن الهوية، في الواقع، ليست سوى بناء أيديولوجي، بحسب ألان تورين.

من جهة أخرى، يرتبط انفجار الهويات المتقاطبة برغبة القوى السياسية التي تشعر بأنها قوية في طرح قضاياها ومواقفها الأيديولوجية للحسم قبل ترسخ قواعد النظام والديمقراطية. على أن من الواضح أن موضوع الادعاءات الهوياتية، في مرحلة ما بعد الثورات، انصب في الأساس على إعادة تعريف الهوية الوطنية في علاقة بالبعد الديني، الأمر الذي انعكس على حالة التوتر بين دعاة الدولة المدنية والمدافعين عن المرجعية الإسلامية. ومن المؤكد أن هذا التوتر شكل هاجسًا أساسيًا خلال عملية صوغ الدساتير في بلدان «الربيع العربي».

لا شك في أن التصنيف الثلاثي لعمليات التفاوض يسمح بقراءة التفاوتات داخل كتلة الإسلاميين، في تقدير الموقف السياسي من المرحلة عمومًا، ومن إشكالية الهوية بالتحديد، وفي الأساس عبر التنبه للخطابات السلفية التي أخذت مسافة كافية تجاه الفاعل الإسلامي التقليدي، باعتبارها تندرج ضمن خانة تفاعل الديناميات الداخلية للجماعات التي تدعي الادعاء الهوياتي نفسه.

---

(35) المصدر نفسه، ص 284.

(36) عزمي بشارة، في الثورة والقابلية للثورة (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 91.

في المقابل، يسمح التصنيف نفسه بموضعة ردات فعل النخب العلمانية أو الليبرالية والأقليات الدينية، ضمن تفاعلات عملية التفاوض الثالثة، المتعلقة بدينامية العلاقة بين أعضاء الجماعات المطالبة بالاعتراف عندما يشعرون أن هوياتهم أنفسهم ستتأثر من جراء الصراع/ التفاوض في شأن طبيعة حضور البعد الديني داخل الهوية الوطنية التي يُعاد تعريفها وبناؤها وصوغها.

من جهة أخرى، يوضح اختلاف الأنماط الثلاثة للصراع في شأن سياسات الهوية المخاطر التي صاحبت مسار التفاوض حول الهوية الوطنية داخل بلدان «الربيع العربي»، التي كثيرًا ما كانت مهددة بالانزلاق من النمطين الأول والثاني المتعلّقين بالتنوع الثقافي وبالمواطنة المتعددة الثقافات، إلى النمط الثالث الذي يحمل تهديدات للوحدة الوطنية، ويذكر بالمخاوف الحاضرة في الحالتين السورية والليبية.

رابعًا: الهوية في لحظة صوغ الدساتير

شكلت دستورانية «الربيع العربي» تركيبًا تاريخيًا بين أربعة أصناف من الكتابة الدستورية: الدستور السياسي، والدستور الحقوقي، ودستور السياسات العامة، والدستور الثقافي. فإذا كان الأول اهتم بمسألة السلطة ونمط توزيعها، والثاني بمسألة التمكين الحقوقي للمواطن، وحاول الثالث، تحت ضغط الاحتجاج، تقديم مرجعيات محتملة لسياسات عامة، فإن الدستور الثقافي يعبر عن إعادة اكتشاف المتن الدستوري العربي لقلق الهوية وهواجسها. وبعيدًا عن أي تجريد في وصف طبيعة تفاعل الوثائق الدستورية مع الادعاءات الهوياتية المنفجرة، بعد الثورات، يمكن عرض الحالات الثلاث المتحققة حتى الآن: حالة الدستور المصري الأول بعد الثورة، حيث محاولة دسترة الادعاءات الهوياتية للفاعلين «المهيمنين» أيديولوجيًا ضمن خريطة موازين القوى؛ ثم حالة الدستور المصري الثاني، حيث يحضر هاجس تعطيل مظاهر «الدستور الثقافي» الحاضرة في دستور 2012؛ ومن ثم حالة الدستور التونسي الذي يقدم معالجة توافقية بين الادعاءات الهوياتية المتقاطبة، ويغلّب روح التسوية على منطقي الهيمنة والغلبة.

1- دستور الهيمنة

ارتبط صوغ دستور الجمهورية الثانية، أو دستور الثورة المصرية، في عام 2012 بسياق لم يسمح بانتصار فكرة صنع الدستور كبناء استراتيجي ومجتمعي يسمو على التحولات اليومية للعملية السياسية، بقدر ما أنتج مقاربة تكتيكية دبرت ما سمته البلاغة السائدة، في مرحلة ما بعد 25 كانون الثاني/ يناير، «معركة الدستور»، وفق توازنات القوى السياسية، الأمر الذي حكم عملية صنع الدستور بمنطق الصفقات السياسية القصيرة الأمد، بدلًا من اعتبارها بناءً لعقد اجتماعي طويل الأجل[37]. ولعل هذا المنطق هو الذي ساعد القوى المهيمنة في مشهد ما بعد 25 كانون الثاني/ يناير على التفاوض في شأن المكتسبات الظرفية التي تأمل تحقيقها من الدستور، حيث انصب اهتمام القوى الإسلامية، ولا سيما التيار السلفي، على المواد الخاصة بمقومات الدولة والمجتمع التي اعتبرتها تمس هوية مصر[38]. فأنتج هذا كله دستورًا جسد الهيمنة الأيديولوجية، ورسّخ تجسيدًا للوثيقة الدستورية المثقلة بالخطابات واللغة الأخلاقية والهواجس الهوياتية.

هكذا، عرفت المادة الأولى من دستور 2012 الشعب المصري أنه جزء من «الأمتين العربية والإسلامية»، وسجلت اعتزازه بانتمائه إلى حوض النيل والقارة الأفريقية وبامتداده الآسيوي. كما نصت المادة الرابعة من هذا الدستور على أن «الأزهر الشريف هيئة إسلامية مستقلة جامعة... يتولى نشر الدعوة الإسلامية وعلوم الدين واللغة العربية في مصر والعالم. ويؤخذ رأي هيمنة كبار العلماء بالأزهر الشريف في الشؤون المتعلقة بالشريعة الإسلامية». واعتبرت المادة السادسة أن النظام السياسي (المصري) يقوم على مبادئ الديمقراطية والشورى.

---

(37) ياسمين فاروق، «صنع دستور الثورة المصرية بين العقد الاجتماعي والتعاقد السياسي،» مبادرة الإصلاح العربي (موقع إلكتروني) (آب/ أغسطس 2013)، ص 2، <http://www.arab-reform.net/ar/%d8%b5%d9%86%d8%b9-%d8%af%d8%b3%d8%aa%d9%88%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%ab%d9%88%d8%b1%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%b5%d8%b1%d9%8a%d8%a9-%d8%a8%d9%8a%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%b9%d9%82%d8%af-%d8%a7%d9%84%d8%a7%d8%ac%d8%aa%d9%85%d8%a7%d8%b9%d9%8a-%d9%88%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%b9%d8%a7%d9%82%d8%af-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%8a%d8%a7%d8%b3%d9%8a>.

(38) المصدر نفسه، ص 7.

إضافة إلى ذلك، نصّت المادة العاشرة على أن الأسرة هي أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية. كما أن الدولة والمجتمع يحرصان على التزام الطابع الأصيل للأسرة المصرية، وعلى تماسكها واستقرارها، وترسيخ قيمها الأخلاقية وحمايتها، وعلى أن الدولة ترعى (وفقًا للمادة الحادية عشرة) الأخلاق والآداب والنظام العام، والمستوى الرفيع للتربية والقيم الدينية والوطنية العربية.

علاوة على ذلك، حظر دستور عام 2012، في فصله الثاني المخصص للحقوق المدنية والسياسية، الإساءة أو التعريض بالرسل والأنبياء كافة، كما ربط بين كفالة حرية الصحافة والطباعة والنشر، وتأطير ذلك ضمن المقومات الأساسية للدولة والمجتمع.

ربما كانت المادة 219، من هذا الدستور، هي الأكثر إثارة للنقاش والتحليل في شأن رهاناتها، حيث نصت على أن مبادئ الشريعة الإسلامية تشمل «أدلتها الكلية، وقواعدها الأصولية والفقهية، ومصادرها المعتبرة، في مذاهب أهل السنة والجماعة»، درءًا لأي تأويل من شأنه أن يضيّق من مفهوم مبادئ الشريعة كمصدر رئيس للتشريع.

2- دستور الغلبة

يمكن اعتبار الدستور المصري لعام 2014 دستور الغلبة استنادًا إلى ميزان القوى السياسي الذي أنتج وثيقته[39]، سواء بالنظر إلى الشروط الديمقراطية التي لم تتوافر في تأليف لجنة الخمسين، أو من خلال الإقصاء المتعمد لأي تمثيلية سياسية للتيار «الإخواني»، أو حتى بسبب غياب شفافية عمل النخبة وتواصلها ونشر أعمالها.

من المؤكد أن الطابع الجوهري للدستور المصري المذكور يبرز في الأساس

---

(39) كان أوّل من استعمل هذا المفهوم المفكر المصري سمير مرقص للدلالة على انفراد تيار سياسي بعملية صوغ الدستور. انظر: «دستور بالغلبة: نظرة مقارنة بين دستور 2012 ومشروع دستور 2014 في مصر،» المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، وحدة تحليل السياسات (15 كانون الثاني/ يناير 2014)، <http://www.dohainstitute.org/release/69cfb10e-dc34-495b-b0f6-f973d007edcc>.

من خلال إعادة النظر في المواد المتعلقة بالهوية، التي جاء بها الدستور «المعطل» وفقًا للتوصيف السياسي السائد لدى جزء من النخب المصرية، أي دستور 2012، أكان بتأثير من الحالة السياسية لما بعد ثورة 25 يناير، أم بضغطٍ كبيرٍ من أنصار التيار السلفي.

هكذا أُلغيت الصياغة المثيرة للجدل التي تضمنها دستور 2012، التي اشترطت استشارة الأزهر في المسائل المتعلقة بالشريعة الإسلامية[40].

لكن قبل ذلك، غُيّرت صياغة الفصل الأول من كون الشعب المصري جزءًا من الأمتين العربية والإسلامية، إلى وصفه جزءًا من الأمة العربية، (حيث) يعمل على تكاملها ووحدتها، معتبرًا أن مصر جزء من العالم (لا الأمة) الإسلامي، تنتمي إلى القارة الأفريقية، وتعتز بامتدادها الآسيوي، وتساهم في بناء الحضارة الإنسانية.

إضافة إلى ذلك، اختفت الصياغة الواردة في المادة السادسة من الدستور السابق، التي اعتبرت الديمقراطية والشورى مقومين للنظام السياسي في مصر، حيث أصبحت المادة الخامسة من دستور 2014 تعتبر أن هذا النظام السياسي يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته. كما استُبعد أحد التغييرات الرئيسة التي أُدخلت في دستور 2012. فمنذ عام 1980، أكدت دساتير مصر كلها أن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيس للتشريع، لكن دستور 2012 أدرج المادة الشهيرة التي أضافت تعريفًا فقهيًا وافيًا للشريعة الإسلامية، بناء على إصرار من لا يثقون في الكيفية التي سبق أن عرّفت بها المحكمة الدستورية العليا هذا الموضوع في الماضي. وعلى الرغم

---

(40) من المثير الإشارة هنا إلى أن كثيرًا من القوى المدنية والليبرالية كانت قد دافعت عن هذه الصياغة في سياق محاولة تطويق احتكار القوى الإسلامية لتأويل النص الديني.

انظر: ناثان ج. براون وميشيل دن، «مشروع الدستور المصري يكافئ الجيش والسلطة القضائية،» مركز كارنيغي للشرق الأوسط (4 كانون الأول/ ديسمبر 2013)، ص 2، <http://carnegie-mec.org/ publications/?fa=53974>.

من أن تسارع الحوادث لم يسمح باختبار حدود التأثير الفعلي والقانوني للمادة 219 من دستور 2012، فإن دستور 2014 لم يعمل على إلغاء هذه الصياغة فحسب، بل إن ديباجته التي تعتبر جزءًا من النص الدستوري اعتبرت أن المرجع في تفسير مبادئ الشريعة، كمصدر للتشريع، هو ما تضمنته مجموع أحكام المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن[41].

أما من حيث اللغة، فإن صائغي دستور 2014 جردوا دستور 2012 من كثير من اللغة الاجتماعية والأخلاقية المتحفظة، حتى عندما يحضر هذا الطابع اللغوي، فإنه يبدو رمزيًا أكثر مما هو قانوني[42]. فاختفى ضمن هذا السياق، النص السابق على التزام الدولة والمجتمع ترسيخ القيم الأخلاقية للأسرة المصرية وحمايتها، وعلى رعاية الدولة الأخلاق والآداب والنظام العام، والمستوى الرفيع للتربية والقيم الدينية والوطنية، وعلى حماية الدولة المقومات الثقافية والحضارية واللغوية للمجتمع.

لكن هل يمكن، مع هذه التعديلات، اعتبار دستور 2014 دستورًا للدولة المدنية؟ إن الجواب عن هذا السؤال ليس مؤكدًا، إذ يرى بعضهم أن لجنة الخمسين التي يفترض أنها ذات أغلبية مدنية، ضحت بالدولة المدنية في مقابل تعديلات متوسطة الأهمية تلائم موقفها من التيار الإسلامي، وأنها سلمت البلاد، في سبيل ذلك، إلى الدولة العميقة كي تعاود كتابة دستورها[43].

3- دستور التسوية

قياسًا على دستوري مصر لعامي 2012 و2014، يمكن وصف الدستور التونسي أنه دستور تسوية بامتياز. بالطبع، لا يعني هذا أن الحالة التونسية لم تعرف تفجر مسألة الهوية كعامل مهيكل للحظة ما بعد الثورة، وأنها لم تشهد انفلاتات حادة للتقاطبات السياسية. لكنها استطاعت، في نهاية مسار الدسترة المعقد، أن

(41) المصدر نفسه، ص 4.

(42) المصدر نفسه.

(43) «دستور بالغلبة،» ص 6.

تنتج وثيقة توافقية تمثل خلاصة جدل وسجال وخلاف ووفاق وتنازلات متبادلة من الشرائح الأوسع تمثيلًا للمواطنين التونسيين[44].

لعل هذا النجاح يشكل امتدادًا لطابع التوافق العام الذي ظل يسم، عمومًا، في مرحلة ما بعد الثورة، علاقة النخبة بعضها ببعض، وجعلها تلتقي في القواعد الأساسية للعمل المشترك. لقد كنا أمام توافق مزدوج؛ فهو من جهة، يشمل مكونات النخبة القادمة حديثًا إلى الدولة، على الرغم من اختلاف أيديولوجياتها ومواقعها الاجتماعية وخياراتها السياسية والفكرية، الأمر الذي ساهت التجربة المشتركة والمطوّلة، في معارضة النظام القديم، في التأسيس له. من جهة أخرى، يشمل علاقة هذه النخبة ببقايا النخبة الخارجة من الحكم في إثر الثورة، الأمر الذي تطلب قدرًا غير يسير من المفاوضات والتفاهمات والتنازلات[45]. وضمن هذه الخلفية، وفي إطار هذا السياق، دبّر الدستور التونسي المسائل الملتهبة في شأن الهوية[46]، ومآل الدولة المدنية وعلاقة الشريعة الإسلامية بالقانون.

هكذا، زاوج الدستور التونسي في توصيفه للدولة بين اعتبارها دولة حرة

---

(44) خالد الرحموني، «فرادة الخبرة التونسية في بناء الوفاق الوطني،» هسبريس (جريدة إلكترونية مغربية) (28 آذار/ مارس 2014)، <http://www.hespress.com/writers/166421.html>.

(45) عز الدين عبد المولى، «أضواء على التجربة التونسية في الانتقال الديمقراطي،» مركز الجزيرة للدراسات (14 شباط/ فبراير 2013)، <http://studies.aljazeera.net/files/arabworlddemocracy/2013/02/201324101039595777.html>.

(46) يبرز جزء كبير من الحسّ التوافقي في تدبير قضايا الهوية داخل المسألة الدستورية، من خلال تحليلات زعيم حركة النهضة، راشد الغنوشي، عندما يعبّر عن رفض تياره السياسي خيار الاستقطاب الأيديولوجي لأنه خطر على الوحدة الوطنية، وعن رفض حسم الخلافات في الشارع وتقسيم التونسيين، وعن الحرص على فتح قنوات الاتصال مع المعارضين منعًا للقطيعة وتجنبًا لمنطق الصراع والصدام. ثم عندما دافع عن فكرة ألّا يكون الدستور التونسي مجرّد دستور للأغلبية، بل دستورًا للتونسيين كلهم من دون استثناء، وأن يتسنّى للتونسيين أن يروا أنفسهم فيه، وأن يشعروا بأنه يمثّلهم، أكانوا أغلبية أم أقلية، باعتباره تعبيرًا عن تعايش صعب بين الإسلاميين والعلمانيين، وترجمة لإمكان الجمع بين الإسلام والديمقراطية.

انظر مثلًا: «نصّ كلمة راشد الغنوشي أمام مركز كارينجي للدراسات بواشنطن،» الشروق (القاهرة)، 27/2/2014، <http://www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=27022014&id=3c0004f6-ba40-423e-abb3-64efa17ac3e6>.

مستقلة ذات سيادة، الإسلام دينها والعربية لغتها والجمهورية نظامها (الفصل الأول)، واعتبارها، من جهة أخرى، دولة مدنية تقوم على المواطنة وإرادة الشعب وعلوية القانون (الفصل الثاني).

تعني الدولة المدنية هنا، بمنطوق توطئة الدستور، الدولة حيث الحكم للقانون، والسيادة للشعب عبر التداول السلمي على الحكم بواسطة الانتخابات الحرة، والمعتمدة على مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها. ولا شك في أننا نجد التوازن نفسه في مقتضى آخر يعتبر الدولة راعية للدين وكافلة حرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية وحامية المقدسات وضامنة حياد المساجد ودور العبادة عن التوظيف الحزبي.

إضافة إلى ذلك، لم يخلُ تحديد دوائر الانتماء من فكرة التوازن أيضًا؛ ذلك أنّ الدستور يعلن الانتماء الثقافي والحضاري للأمة العربية والإسلامية، وينطلق من الوحدة الوطنية القائمة على المواطنة والأخوة والتكافل والعدالة الاجتماعية، ليدعم الوحدة المغاربية باعتبارها خطوة نحو تحقيق الوحدة العربية، والتكامل مع الشعوب الإسلامية والشعوب الأفريقية، والتعاون مع شعوب العالم.

إنه منطق التسوية داخل وثيقة دستورية تريد أن تجعل منطلقاتها ومرجعياتها التأسيسية معتمدة على «تعاليم الإسلام ومقاصده المتسمة بالتفتح والاعتدال، وعلى القيم الإنسانية ومبادئ حقوق الإنسان الكونية السامية»، وعلى تراث الحركة الإصلاحية المستنيرة المستندة إلى مقومات الهوية العربية الإسلامية وإلى الكسب الحضاري الإنساني.

تابعنا خلال هذا الفصل، وفق القراءة السابقة، كيف شكل تفجر مسألة الهوية أثرًا مباشرًا في الحالة الثورية، وكيف طبعت سياسات الهوية بقوة النقاش العام.

كان لافتًا التفاوت في حضور معطى الادعاءات الهوياتية بين زمن الثورة ولحظة الساحات العمومية كلحظة للفرز العابر للذوات الفاعلة، وزمن «اليوم التالي للثورة» كلحظة للتقاطب والتفاوض بين «الهويات» المتنافسة، ثم زمن الدسترة كلحظة للتسوية بين الادعاءات الهوياتية المتقاطبة أو كلحظة للهيمنة

الهوياتية أو للغلبة السياسية. يعيدنا هذا التمفصل بين اللحظات الثلاث إلى حقيقة قضية الهوية باعتبارها «قضية سياسية وليست ميتافيزيقية» بحسب جون رولز[47].

على الرغم من أن سياق دستورانية «الربيع العربي» حمّل الوثائق التأسيسية وزر الجواب عن إشكاليات ثقافية ومجتمعية عميقة ومعقدة، فلا بد من التساؤل عن حدود هذه المعالجات القانونية/ الدستورية/ السياسية للتقاطب الهوياتي، سواءً انطلقت هذه المعالجات من هاجس التسويات التكتيكية أو من هاجس دسترة الادعاءات الهوياتية للفاعل المنتصر في جولة التدافع السياسي لمرحلة ما بعد «اليوم التالي للثورة».

---

(47) الفكر السياسي في القرن العشرين، ص 276.

الفصل العاشر

في دستور السلطات

لطالما شهدت الدول العربية تعديلات دستورية، لكنها في جيلها الأخير في تسعينيات القرن الماضي وبدايات الألفية الثالثة لم تمسّ طبيعة الأنظمة الدستورية وجوهر توازناتها الكبرى، ولم تغير بعمق النسق السياسي والدستوري السائد في هذه الدول[1]، الأمر الذي سمح لزمن «الربيع العربي» بإعادة طرح مسألة فصل السلطات داخل الأنظمة السياسية، على الرغم من أن هذه المسألة بقيت مرتبطة بقضية الإرادة السياسية وبالتطور التاريخي[2]، وجعل من الممكن الحديث عن تغيير الدستور، لا مجرد تعديله. كما جعل مسألة الإصلاح الدستوري عنصرًا مهمًا في أفق بناء نظام سياسي جديد.

وجد النقاش التأسيسي أمامه سخطًا عارمًا فجرته ثورات عام 2011 نتيجة السلطوية والاستبداد والحكم الفردي وقمع الحريات وتداخل السلطات، وأفكار عامة تدور حول الكرامة والعدالة والحرية. لكن في منأى عن ذلك، وجدت الجمعيات التأسيسية أمامها اختيارات كبرى في مجالات: شكل الدولة، نظام الحكم، نمط توزيع السلطات، المواطنة ودسترة الحقوق، إشكاليات الهوية، كان عليها البت فيها.

---

(1) أمينة المسعودي، «الإصلاحات الدستورية في العالم العربي: ما تكشفه رغم محدوديتها،» مبادرة الإصلاح العربي، رقم 3 (كانون الثاني/ يناير 2010)، <http://www.arab-reform.net/sites/default/files/ari_thematic_paper_3_a-_al_messaoudi_constitutional_reform_in_the_arab_word_ar.pdf>.

(2) Mathieu Touzeil-Divina, «Printemps et Révolutions arabes: Un renouveau pour la séparation des pouvoirs,» *Pouvoirs*, no. 143 (novembre 2012), pp. 29-45.

يتطلّب الحديث عن الدستور السياسي، دستور السلطات، التذكير بمواصفات الأنظمة السياسية والدستورية التي كانت قائمة قبل الثورات - وهي أنظمة سلطوية في طبيعتها وجوهرها السياسي، ورئاسوية منحرفة في شكلها الدستوري - ثم بالهواجس الأساسية التي حكمت جواب «آباء الجمهورية الثانية» عن سؤال نظام الحكم، سواء ما تعلق بمحاولة تجاوز اختلالات العلاقة بين السلطات، أو ما ارتبط بتصحيح الانحرافات الرئاسوية لهذه الأنظمة، وإعادة توزيع الصلاحيات التنفيذية.

يدعونا هذا الأمر إلى استحضار الجدل التأسيسي الذي رافق ولادة الدستور السياسي الجديد، بين أنصار النظام البرلماني وأنصار النظام الرئاسي أو النظام المختلط، لنحاول في نهاية التحليل توصيف الشكل النهائي الذي اتخذه نظام الحكم في الجمهورية الثانية.

أولًا: في توصيف حالة ما قبل الثورات
رئاسوية دستورية وسلطوية سياسية

من دون السقوط في مقارنة معيارية ونصية للواقع السياسي العربي، وبعيدًا عن الاستغناء عن المسالك التي تفتحها القراءة الدستورية لتفسير جزء من العطب الكبير في إنتاج ممارسة سياسية متصالحة مع قيم الديمقراطية، نقترح في هذا المستوى من التحليل المزاوجة بين عرض مظاهر الانحراف الرئاسوي الذي شكل قاعدة تحتية للاستبداد والحكم الفردي، والتذكير بالملامح العامة للأنظمة السلطوية التي لم تشكل الأنظمة العربية ما قبل الثورات استثناءً منهجيًا ومعرفيًا عن أنموذجها العام.

1- في طبيعة النظام الدستوري: الانحراف الرئاسوي

لم تكن الصيغة الأصلية للأنظمة الدستورية، في مرحلة ما قبل الثورات العربية، تقوم على الاختلال الكبير في التوازن بين المؤسسات، كما عرّفته هذه الأنظمة في ما بعد. وعلاوة على ذلك، فإن بعضها، مثل دستور الجمهورية

التونسية الأولى، تأسس على فكرة نظام رئاسي متوازن. كما لم يمنع الجيل الأول من الفقهاء الدستوريين أنفسهم من عقد مقارنات بين الدساتير المبكرة في تونس ومصر، ودستور الجمهورية الفرنسية الخامسة.

لكن بين الصيغ الأصلية ومآلات التطور، تجسد مسار الانحراف الرئاسوي، ولا سيما مع تتالي سلسلة من التعديلات الدستورية التي عملت على إضعاف ممنهج لوظائف الحكومة والبرلمان، ضمن مناخ سياسي مناهض للتنافسية الانتخابية والتعددية الحزبية وللحريات العامة. وجدير بالذكر أن مظاهر هذا الانحراف نشأت بسبب سلطات الرئيس التنفيذية واختلال التوازن في علاقته بباقي المؤسسات، مع اتساع سلطاته الاستثنائية، وغياب أي ربط بين ممارسته للسلطة ومسؤوليته السياسية.

أ- سلطات تنفيذية متضخمة للرئيس

بقي الرئيس في الجمهورية التونسية الأولى بمنزلة الفاعل المركزي المهيمن على النسيج المؤسساتي كله، فكان مؤسسة في البلاد؛ فهو رئيس الدولة الذي يمارس السلطة التنفيذية، بمساعدة حكومة يرئسها وزير أول، وهو ضامن استقلال الوطن وسلامة ترابه، واحترام الدستور والقوانين والمعاهدات، واستمرار الدولة.

على الرغم من أن الرئيس كان يتكفل، قبل التعديل الدستوري لعام 1976، بضبط الاختيارات الأساسية للسياسة العامة للدولة، ويتولى الإشراف على تنفيذها، فإنه أصبح بعد التاريخ المذكور يمارس صلاحية توجيه السياسة العامة للدولة، وضبط اختياراتها الأساسية[3]. مع ذلك، لم تسمح الممارسة بتوضيح المسافة بين وظيفة التوجيه الرئاسي ووظيفة التنفيذ الحكومي؛ إذ إن مفهوم التوجيه ظل غامضًا من حيث حدوده ومجالاته. بل أثبت الواقع أن سلطات رئيس الجمهورية بقيت قوية وممتدة إلى ما يتجاوز التوجيه، قبل أن استرجاع بعض الاختصاصات

---

(3) امحمد مالكي، «الأسس الدستورية للجمهورية التونسية الثانية،» في: مجموعة مؤلفين، ثورة تونس: الأسباب والسياقات والتحديات (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 387.

المنقولة إلى الوزير الأول بمقتضى التعديل الذي طاول الفصل 60 من الدستور في عام 1988[4].

تمتع الرئيس في الجمهورية التونسية الأولى بحق مطلق في تعيين الوزير الأول، الأمر الذي جعل هذا الأخير مسؤولًا في الأساس أمام الرئيس، في ظل ضعف المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، حيث يمكن الرئيس إقالة الوزير الأول، حتى إن كان يحظى برضا السلطة التشريعية[5]. ومن مظاهر تضخم صلاحيات الرئيس التنفيذية تحكّمه في المجلس الوزاري، من حيث رئاسته، والإشراف الفعلي على توجيه عمله. فعلى الرغم من نص الدستور على إمكان تفويض حق رئاسة هذا المجلس إلى الوزير الأول، بقي بن علي يستفرد برئاسته لضمان التحكم في السياسة العامة للبلاد، ولاستمرار اتصاله المباشر بأعضاء الحكومة... استمرار أوجد الرئيس المذكور لتأكيده عرفًا دستوريًا في «المجالس الوزارية الضيقة»، التي غالبًا ما كانت تضم الرئيس والوزير الأول وبعض الوزراء المعنيين بجدول أعمال الاجتماع، يضاف إليهم مستشارو الرئيس ومن تدعو الضرورة إلى حضورهم من الموظفين السامين[6]. وغالبًا ما كان الرئيس يلجأ إلى حقه الدستوري في ممارسة السلطة التنظيمية[7]، وهي ممارسة لم تعمل التعديلات المتتالية للدستور التونسي إلا على تحصينها وتقويتها وتوسيع مجالات اللجوء إليها[8].

---

(4) محمد شفيق صرصار، «مناظرة الدخول إلى المرحلة العليا مراجع لإعداد الاختبار الكتابي في الاختصاص بالنسبة لحاملي الشهادة الوطنية لمهندس: القانون: المحور 1: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،» الوزارة الأولى، المدرسة الوطنية للإدارة (تونس) (2007)، ص 48، <http://sooqukaz.com/index.php/%d8%b9%d9%84%d9%88%d9%85-%d9%82%d8%a7%d9%86%d9%88%d9%86%d9%8a%d8%a9/%d8%a7%d9%84%d9%82%d8%a7%d9%86%d9%88%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%af%d8%b3%d8%aa%d9%88%d8%b1%d9%8a-%d9%88%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%a4%d8%b3%d8%b3%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%8a%d8%a7%d8%b3%d9%8a%d8%a9-%d9%85%d8%ad%d9%85%d8%af-%d8%b4%d9%81%d9%8a%d9%82-%d8%b5%d8%b1%d8%b5%d8%a7%d8%b1>.

(5) المصدر نفسه، ص 389.

(6) المصدر نفسه، ص 390.

(7) أي السلطة الترتيبية العامة، بلغة المعجم الدستوري التونسي.

(8) مالكي، ص 391.

في إطار تضخم السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية، يندرج دستور 1971 المصري، وهو الدستور الذي حكمته عقدة مزدوجة، يلخصها سؤال أساس: كيف يمكن التأسيس لحكم الفرد، من دون أن يبدو ذلك ردة سياسية أو اجتماعية[9]؟ وهكذا، أصبح رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية، حيث كان يضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويملك حق تعيين رئيس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم، وكذا إعفاء أي منهم من مناصبهم، وكان له صلاحية دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع، وفي ترؤّس الاجتماعات التي يحضرها.

علاوة على ذلك، كان رئيس الجمهورية يمارس صلاحية تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة وعزلهم، خصوصًا في المناصب العليا (شيخ الأزهر، رؤساء الجامعات، النائب العام... إلخ). كما كانت له صلاحية مهمة تتعلق بالسلطة التنظيمية من خلال إصدار اللوائح التنفيذية التي تفصّل ما أجمل في القانون وتفسر ما عممه، وتضع الإجراءات حيث لم يضع القانون إلا قواعد موضوعية[10]، على أنه كان يمكن لرئيس الجمهورية تفويض الوزراء صلاحية إصدار هذه اللوائح. كما كان له سلطة إصدار «لوائح الضبط»، وهي لوائح مستقلة عن القانون لا تكمله ولا تفسره، وإنما تنطلق من سلطة الرئيس التقديرية لتحقيق مقاصد ترتبط - نظريًا - بالمصلحة العامة وحماية الأمن والاستقرار في المجتمع[11]، ما يجعلها، بغض النظر عن إمكان اعتمادها كوسائل خرق الحقوق والحريات، آلية مهمة لتوسيع السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية، شأنها في ذلك شأن القرارات المنشئة والمنظمة للمرافق العامة، على الرغم من أن تعديل عام 2007 جعل إصدار هذه القرارات مشروطًا بموافقة قبلية لرئيس الوزراء، من دون أن يمس هذا التعديل، أو غيره من التعديلات، الطبيعة غير المتكافئة للتوازن

(9) محمد عبد الشفيع عيسى، «الدستور والثورة: درس الماضي ونداء المستقبل: حالة مصر،» المستقبل العربي (بيروت)، العدد 401 (تموز/ يوليو 2012)، ص 146.

(10) محمود شريف بسيوني ومحمد هلال، الجمهورية الثانية في مصر (القاهرة: دار الشروق، 2012)، ص 356.

(11) المصدر نفسه، ص 357.

بين سلطات رئيس الجمهورية وصلاحيات الحكومة؛ إذ بقي رئيس الجمهورية هو المهيمن على السلطة التنفيذية والموجه لنشاطها والمشرف على عملها[12].

ب- اختلال التوازن في علاقة الرئيس بباقي المؤسسات

فضلًا عن تضخم سلطات الرئيس التنفيذية، يعد اختلال التوازن في علاقته بباقي المؤسسات مظهرًا معبرًا عن الطبيعة الرئاسوية للأنظمة السياسية في مرحلة ما قبل الثورات، الأمر الذي يبدو جليًا في علاقته بالمؤسسة الحكومية أو بالبرلمان.

(1) في العلاقة بالحكومة

تمثل خيار المجلس التأسيسي التونسي، بعد الاستقلال، في إقامة نظام سياسي يقوم على سلطة تنفيذية قوية، ما أدى إلى جعل هذه السلطة الأهم في الهندسة الدستورية للجمهورية الأولى، حيث كرّس النص الأصلي للدستور أحادية السلطة التنفيذية، بمعنى وجود رئيس يرئس الدولة والحكومة معًا، ويساعده مجموعة من كتّاب الدولة، ولم يكن في هذا الإطار وزيرًا أول ولا حكومة بالمعنى الدقيق للكلمة[13].

على الرغم من أن عام 1969 شهد إحداث منصب الوزير الأول الذي يرئس الحكومة، ما يعني أننا أصبحنا أمام سلطة تنفيذية ثنائية[14]، فإن ذلك لم يفرز اقتسامًا حقيقيًا للسلطة، أو حتى حدًا أدنى من التوازن في العلاقة بين الرئيس والحكومة.

الواقع أن سلسلة من التعديلات المتتالية عملت على محو أثر تعديل 1969 الذي اعتبره بعضهم بمنزلة جرعة برلمانية في النظام الرئاسي[15]، سرعان ما تلتها جرعات رئاسوية مضادة رسخت الطابع غير المتوازن للنظام الرئاسي التونسي،

---

(12) المصدر نفسه، ص 359.

(13) صرصار، ص 48.

(14) المصدر نفسه.

(15) مالكي، ص 386.

الأمر الذي يجعلنا أمام ثنائية شكلية للسلطة التنفيذية، لا تمنع من اعتبارها مكونة من رأس واحد، لا من رأسين، حيث تتحدد وظيفة الوزير الأول في مساعدة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنفيذية، الذي يتولى باعتباره رئيسها الفعلي توجيه السياسة العامة للدولة وتعيين أعضاء الحكومة والموظفين السامين وممارسة السلطة التنظيمية، علاوة على ترؤسه المجلس الوزاري[16].

في المقابل، لم يتأسس النظام الدستوري المنبثق من الدستور المصري لعام 1971 على أي توازن في السلطات بين رئاسة الجمهورية والحكومة، فجعل الثانية مجرد شريك ثانوي وصغير داخل السلطة التنفيذية، تابع بشكل واضح لمؤسسة الرئاسة: عماد النظام وركيزة الدولة[17]. فيتطابق توصيف «الثنائية الشكلية» نفسه، الذي رصدناه في تحليل السلطة التنفيذية في الجمهورية التونسية الأولى، مع وضع السلطة التنفيذية في دستور مصر لعام 1971. فعلى الرغم من أن هذا الأخير اعتمد اختيار سلطة تنفيذية ثنائية، تتوزع داخلها الاختصاصات بين رئاسة الجمهورية والحكومة، فإن هذه الثنائية ليست متساوية أو متوازنة، وإنما تميل إلى ترجيح كفة الرئيس الذي يتمتع بسلطات أوسع مما تتمتع بها الحكومة ووزراؤها[18].

(2) في العلاقة بالبرلمان

تمتع الرئيس في الجمهورية التونسية الأولى، علاوة على الاختصاصات المسندة إليه بحسبه رئيسًا للبلاد، بصلاحيات واسعة في علاقته بالمؤسسة التشريعية، بل يذهب كثير من الفقه الدستوري إلى الجزم أنه تحول إلى مشرع أصلي عوضًا عن البرلمان من خلال عدد من الإمكانات الدستورية التي جعلت مؤسسة الرئاسة مهيمنة على الوظائف الطبيعية المنوطة بالبرلمان، ومنها[19]:

---

(16) المصدر نفسه، ص 390.

(17) بسيوني وهلال، ص 379.

(18) المصدر نفسه، ص 353.

(19) مالكي، ص 391-392.

- **الحق في المبادرة التشريعية**، بمقتضى الفصل 28 من الدستور التونسي السابق، الذي يسمح للرئيس بعرض مشروعات القوانين على مجلس النواب ومجلس المستشارين. والحقيقة أن جل القوانين التي كان يوافق عليها مجلس النواب تعود إلى مبادرات الرئيس؛ ففي عام 2001، كانت القوانين كلها التي أقرها هذا المجلس في الأصل مبادرة رئاسية.

- **الحق في ختم القوانين**، أي التوقيع عليها بعد إحالتها إليه من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، حيث يمكنه رفض التوقيع عليها، على الرغم من موافقة المجلسين عليها. كما أنه يملك سلطة تقديرية لفحص محتوى القوانين وتقويمها، حيث تمكنه هذه السلطة من إرجاعها إلى البرلمان من أجل قراءة ثانية، يشترط لقبولها نسبة الثلثين من أعضاء مجلس النواب[20].

- **الحق في التشريع بواسطة مراسيم** في حالة منح تفويض من مجلس النواب أو في أثناء العطلة البرلمانية أو في حالة حل مجلس النواب.

في مقابل ذلك، لا يسجل النظام الدستوري المصري السابق اختلافًا كبيرًا في موضوع سلطات الرئيس التشريعية؛ إذ منح دستور 1971 الرئيس سلطة اقتراح القوانين بموجب المادة 109، على أن تعد الحكومة هذه المشروعات (المادة 156)، إضافة إلى صلاحية الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب خلال ثلاثين يومًا تلي إحالتها إلى الرئيس. وفي هذه الحالة يمكن المجلس المذكور الموافقة على هذه القوانين في قراءة ثانية بأغلبية الثلثين.

ج- دسترة نظام مبني على عدم مسؤولية الرئيس سياسيًا

يشكل منطق عدم مسؤولية الرئيس السياسية ذروة الانحراف الرئاسوي في أنظمة ما قبل الثورات العربية، فهو المنطق الذي يجسّد غياب الديمقراطية، بالفصل الواضح بين ممارسة السلطة والقابلية للمحاسبة والمساءلة.

في الحالة المصرية مثلًا، على الرغم ممّا منحه دستور 1971 للرئيس من

(20) المصدر نفسه.

سلطات في أوقات السلم وحالات الطوارئ، فإن أي وسيلة لم تُقر لمساءلة السلطة التشريعية الرئيس أو محاسبته سياسيًا، حيث اكتفى الدستور بالتحدث عن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية خلال توليه منصبه[21]، في الوقت الذي منح فيه الفصل 41 في الدستور التونسي الرئيس حصانة قضائية خلال ممارسة مهماته.

على الرغم من أن بعض الفقه الدستوري المصري اعتبر أن أساس عدم مسؤولية الرئيس أمام البرلمان يكمن في كونه منتخبًا مباشرة من الشعب، وبالتالي فليس للسلطة التشريعية أن تحل محل الشعب في رأيه وقراره[22]، فإن جزءًا آخر من الفقه اعتبر أن من غير المنطقي أن يترك رئيس يتمتع بهذه السلطات والصلاحيات بلا رقابة سياسية من البرلمان.

2- في طبيعة النظام السياسي: النمط السلطوي

لا يتوقف فهم طبيعة عمل النظامين التونسي والمصري، في فترة ما قبل الثورات، قطعًا على تحليل آليات النزوع الرئاسوي للنظام الدستوري، على الرغم من أهمية هذا التحليل في قراءة مظاهر عدم التوازن المؤسساتي وعطب عدم المسؤولية، الذي يجعل سلطات الرئيس بعيدة عن المحاسبة والرقابة، الأمر الذي يفرض الاهتمام ببنية النظام السياسي خارج المقاربات المعيارية والنصية، وخصوصًا في محيط سياسي لا يحفل باحترام الشرعية ودولة المؤسسات والقانون، ولا يضمن تعددية سياسية حقيقية، ولا يكفل تنافسية انتخابية جدية.

من الواضح أن الاندراج «المدرسي» لحالتي النظامين المذكورين في خانة النمط السلطوي للسلطة، الذي يعرفه عالم السياسة غـي هيرمي (Hermet Guy) بوصفه علاقة بين الحاكم والمحكوم قائمة - في أغلب الأحيان - على العنف أكثر مما هي قائمة على الإقناع، وبوصفه علاقة سياسية تكون فيها تعبئة المدبرين انتقائية غير خاضعة للمنافسة الانتخابية بين المترشحين للمسؤولية العمومية، هو

---

(21) بسيوني وهلال، ص 375.

(22) يحيى الجمل مثلًا.

سلطة الدولة المكثفة في أيدي جماعات أو أفراد يهتمون، قبل كل شيء، بتحصين مصيرهم من احتمالات «اللعبة» سياسية تنافسية لا يراقبونها كاملة[23]. إنه النمط الذي ينطلق من تراتبية مؤسساتية وقانونية متحكم فيها من المركز، كما أنه لا يعتمد على أيديولوجيا موجهة، ولا على تعبئة مكثفة أو واسعة، إلا في بعض فترات تطوره[24]، ما جعل الأنظمة العربية، بحسب عزمي بشارة، أضعف من أن تكون أنظمة شمولية[25] معنية بالهيمنة الأيديولوجية.

لا تنعدم الأحزاب في هذا النظام السلطوي، لكنها تبقى من دون أي سلطة سياسية، ذلك أن التعددية الحزبية تبقى تعددية محدودة غير مسؤولة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الحريات العامة، حيث يقمع النمط السلطوي الحريات من دون أن ينازع في واقع التعبيرات المتنوعة لاستقلالية المجتمع، لأنه يعتمد على حصر الحركة، لكنه لا يلغيها تمامًا[26]. لذلك تسمح الأنظمة السلطوية بقيام المؤسسات السياسية (برلمان، جماعات محلية... إلخ)، لكنها تحرص على أن لا تمتّعها بسلطة فعلية على الأرض[27]، تمامًا مثلما تسمح بالانتخابات من دون أن تجعل من رهاناتها التداول على السلطة، أو أن تجعلها محكومة بالمنطق التنافسي.

إن السلطوية العربية هي التي سمحت، في النهاية، بانتصار التأويل غير الديمقراطي للأنظمة الرئاسوية، وبتحريف الصيغة الأصلية للأنظمة الدستورية، وهي التي لم تكن من الناحية المعيارية تنبئ بالتحول الاستبدادي الذي عرفته الدول العربية في المرحلة التي سبقت الثورات، حيث كانت الثقافة الدستورية نفسها أول ضحايا السلطوية العربية التي همشت مفهوم سيادة الدستور وفكرة دولة القانون، من خلال تحول الوثائق الدستورية إلى أشكال تأطيرية محضة

---

(23) محسن لحسن خوخو، «الانتقال الديمقراطي بالمغرب: دراسة سوسيولوجية لتحولات الحياة السياسية المغربية،» فكر ونقد، العدد 47 (آذار/ مارس 2002)، ص 38.

(24) المصدر نفسه، ص 39.

(25) عزمي بشارة، «من أنتم؟... نحن،» العربي الجديد (موقع إلكتروني) (29 آذار/ مارس 2014)، <https://www.alaraby.co.uk/opinion/2014/3/29/%d9%85%d9%86-%d8%a3%d9%86%d8%aa%d9%85--%d9%86%d8%ad%d9%86>.

(26) خوخو، ص 39.

(27) المصدر نفسه، ص 39.

لمشروعية شكلانية، وغير مؤثرة في عملية ممارسة السلطة التنفيذية، ولا سيما من حيث صلاحيات رئيس الجمهورية الواسعة النطاق من الناحية الفعلية[28].

ثانيًا: في الجدل التأسيسي بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي

أعادت لحظة صوغ الدساتير الجديدة التفكير في الخيارات التي تمنحها الأنظمة السياسية وأنماط تدبير الحكم المختلفة[29]، لكن بعيدًا عن التفضيلات الأكاديمية وأقرب إلى منطق التقديرات السياسية المرتبطة بموازين القوى والمكاسب الظرفية. وعمومًا، شكل موضوع نمط الحكم وشكل النظام مادة للتفاوض، ولإعادة التفاوض بين الفاعلين السياسيين الذين أفرزهم مشهد ما بعد الثورات. هكذا توزعت الحجج والأطروحات بين ثلاثة خيارات أساسية:

1- الاختيار البرلماني

انطلق المدافعون عن فكرة النظام البرلماني من منطق ترسيخ قطيعة تاريخية وحاسمة، في ضوء الثورات العربية، مع النظام الرئاسي جملة وتفصيلًا، ذلك أنه، كما جرت دسترته وممارسته، كان في أصل الانغلاق الذي عاشته الحياة السياسية، الأمر الذي يتطلب اعتماد نظام برلماني بقواعد وآليات التجربة البرلمانية كما ترسخت في عدد من البلدان، وفي صدارتها تقليص هيمنة مؤسسة الرئاسة وتقوية شخصية الحكومة ورئيسها، وجعلها مسؤولة عن نشاطها بشكل جماعي

(28) نبيل عبد الفتاح، النخبة والثورة: الدولة والإسلام السياسي والقومية والليبرالية (القاهرة: دار العين للنشر، 2013)، ص 104.

(29) في تونس، دافعت حركة النهضة في البداية عن النظام البرلماني قبل أن تتنازل عن تصوّرها هذا، فيما أيّدت الأحزاب اليسارية والليبراليون اختيارًا ينطلق من النظام الرئاسي. وفي مصر كذلك، تجاوز هذا النقاش المشهد الحزبي ليصبح قضية مواقف فكرية لقانونيين وفقهاء دستوريين. ومن الذين دافعوا مثلًا عن النظام الرئاسي: عمر الشوبكي، في مقابل دفاع سياسيين وباحثين عن النظام البرلماني، مثل: حمدين صباحي، مصطفى الفقي، محمد عبد الشفيع عيسى، خالد البيومي، أو عن النظام المختلط، مثل: محمد شريف بسيوني ومحمد هلال.

ومتضامن، وبالموازاة تعزيز شفافية الانتخابات وتقوية نزاهتها كي تتحكم نتائجها في إفراز طبيعة الهيئة الحكومية[30].

يرى فاعلون سياسيون كثر من مراحل سياسية صعبة، ولا سيما في الجانب الحقوقي، أن من شأن النظام البرلماني أن يضمن انتقالًا ديمقراطيًا حقيقيًا، بعيدًا عن الانتهاكات الاستبدادية[31]، وأن يشكل ضمانة مؤسسية لعدم تكرار الخروقات الجسيمة الماضية لحقوق الإنسان.

2- الاختيار الرئاسي

في المقابل، قدم المدافعون عن الاختيار الرئاسي في هندسة دساتير وأنظمة ما بعد الثورات العربية عددًا من الحجج، منها:

- ضرورة تفادي ربط الديمقراطية بالنظام البرلماني، واعتبار هذا الربط خطأ فادحًا، انطلاقًا من كون النظام الرئاسي، في معظم دول العالم، يبقى نظامًا ديمقراطيًا، كما هي الحال في معظم بلدان العالم الثالث التي انتقلت متأخرة إلى الديمقراطية، وتبنت النظام الرئاسي، وفي مقدمها بلدان أميركا اللاتينية.

- لا يعني إعطاء صلاحيات واسعة للرئيس، في ظل هذا الاختيار، أننا سنكون أمام صلاحيات مطلقة، لأنه سيخضع، باعتباره رئيسًا للسلطة التنفيذية، لمراقبة البرلمان والشعب ومساءلتهما. ويمكن أن تحدد مدة ولايته وأن يقتسم صلاحياته التنفيذية مع رئيس الحكومة في ظل اختيارات شبه رئاسية أو مختلطة[32].

- لا يعني الدفاع عن النظام الرئاسي دفاعًا عن الممارسة الدستورية التي ترسخت في ظل الأنظمة السياسية العربية، من جراء الانحراف الرئاسوي الذي

---

(30) مالكي، ص 393.

(31) مونيكا ماركس، «أي أسلوب اعتمدته النهضة أثناء عملية صياغة الدستور التونسي؟: الإقناع، الإكراه، أو تقديم التنازلات،» مركز بروكنجز الدوحة (10 شباط/ فبراير 2014)، ص 23، <http://www.brookings.edu/ar/research/papers/2014/02/10-ennahda-tunisia-constitution-marks>.

(32) عمرو الشوبكي، «الدستور والسلطة التنفيذية،» في: النظام السياسي في دستور مصر الجديد: رؤى وتوصيات (القاهرة: منتدى البدائل العربي، 2012).

طاولها، ما أدى إلى فقدانها روح التوازن المؤسساتي، التي يمكن تصورها دائمًا في الأنظمة الرئاسية.

- إن ضعف أهلية الأحزاب السياسية وهشاشة النخب البرلمانية وطبيعة الثقافة السياسية السائدة من جراء غياب تعددية حزبية حقيقية، كل هذا عوامل تدعو إلى التحفظ على فكرة العمل بالنظام البرلماني بديلًا من النظام الرئاسي[33].

3- الاختيار المختلط

دافع الفريق الثالث من المساهمين في هذا الجدل التأسيسي، الذي رافق التفكير في نظام الحكم لما بعد الثورات، عن نظام مختلط يجمع بين خصائص النظامين، ويقترب من الأنموذج الفرنسي، انطلاقًا من ثلاث حجج كبرى: **الأولى** هي أن النظام الدستوري الذي كان سائدًا في الجمهوريات العربية ما قبل الثورة لم يكن نظامًا مختلطًا، ولا يشبه أي نظام من أنظمة الدول الديمقراطية، ما يجعل النظام المختلط بريئًا من الأزمات المتتالية التي أفضت إلى انفجار عام 2011. تتعلق **الثانية** بالواقع السياسي والحزبي المتميز بحالة الانشطار والتشرذم، حيث إن الثورات لم تفرز حزبًا أو تيارًا يحوز أغلبية في النظام البرلماني. وتتعلق **الثالثة** بحاجة الدول العربية في مرحلة ما بعد الثورات إلى الاستقرار السياسي، ما يستلزم وجود حكومات قوية قادرة على الإصلاح، الأمر الذي ربما لا يسمح به الانتقال المفاجئ إلى نظام برلماني[34].

ثالثًا: أي هندسة مؤسساتية في مرحلة ما بعد الثورات العربية؟

مع الوعي بالتفاوت الواضح بين مسارات ومآلات الدسترة في أنظمة ما بعد «الربيع العربي»، يمكن القول إن هاجسين أساسيين كانا حاضرين بقوة في تفكير مهندسي دساتير الثورات العربية، يتعلق الأول بالبحث عن إعادة التوازن (المفقود) بين المؤسسات، والثاني بالبحث عن نمط جديد لتوزيع السلطة التنفيذية. وانعكس

---

(33) مالكي، ص 393.

(34) بسيوني وهلال، ص 348.

تدبير هاتين المسألتين، في النهاية، على الصيغة الدستورية التي أصبح عليها نظام الحكم في زمن «الجمهوريات العربية الثانية».

1 - نحو إعادة التوازن بين المؤسسات

يمكن قراءة حضور فكرة إعادة التوازن بين المؤسسات، من خلال ثلاثة مستويات أساسية: العلاقة بين الرئيس والحكومة، والعلاقة بين الرئيس والبرلمان، ومن ثم العلاقة بين الحكومة والبرلمان.

أ- العلاقة بين الرئيس والحكومة

هل ساهم دستورا تونس ومصر الجديدان في تعديل العلاقة بين الحكومة والرئيس خلال هذين النظامين في مرحلة ما قبل الثورة؟ يشكل الجواب عن هذا السؤال أحد مفاتيح مقاربة التحول الذي طبع الهندسة الدستورية، ولا سيما في تدبيرها السلطة التنفيذية.

بالنسبة إلى الدستور التونسي، انطلق المشرع التأسيسي من فكرة تعزيز استقلالية الحكومة عن الرئيس، من حيث التأليف والصلاحيات والمسؤولية. فمن حيث التأليف، تخلّى رئيس الجمهورية عن صلاحيته المطلقة في تعيين رئيس الحكومة، وأصبح ملزمًا تكليف مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي الذي يحصل على أكبر عدد من المقاعد في مجلس نواب الشعب بتأليف الحكومة، وما عاد تعيينه رئيس الحكومة كافيًا لمزاولة هذا الأخير مهماته؛ إذ أصبح نيل الحكومة الثقة من مجلس نواب الشعب ضروريًا، وفقًا لقاعدة التنصيب البرلماني، على أن يتولى رئيس الجمهورية، في ما بعد، بشكل فوري، تسمية رئيس الحكومة وأعضائها، الأمر الذي يجعل الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب، لا أمام رئيس الجمهورية والبرلمان، كما في السابق، ما يعني دستوريًا تعذر إعفاء رئيس الجمهورية رئيس الحكومة أو أحد أعضائها من مهماته.

تبقى الصيغة الوحيدة التي يمكنها أن تمكّن رئيس الجمهورية من إنهاء عمل الحكومة، خارج حالة حل مجلس النواب، طلبه تصويت المجلس على

الثقة في الحكومة لمواصلة نشاطها، وفق شروط يحددها الفصل 99 من الدستور.

من جهة أخرى، تبرز استقلالية الحكومة من حيث الصلاحيات، من خلال تمتعها بحزمة مهمة من الصلاحيات المستقلة التي يمكنها ممارستها من دون العودة إلى رئيس الجمهورية. وفي حالة دستور 2014 المصري، إذا انطلق المشرع الدستوري من هاجس معالجة اختلال العلاقة بين الحكومة ورئيس الجمهورية، فإنه لم يصل إلى حدود المقاربة التي اعتمدها الدستور التونسي. أما من حيث الاستقلالية على مستوى التأليف، فتجاوز الدستور المصري لعام 2014 الوضعية السابقة التي كان رئيس الجمهورية يحوز فيها حقًا مطلقًا في تعيين رئيس مجلس الوزراء، من دون أن يكون هذا الأخير ملزمًا انتظار إقرار برنامجه الحكومي بتصويت مجلس الشعب؛ إذ لم يكن دستور 1971 يتطلب سوى عرض رئيس الوزراء برنامج حكومته على مجلس الشعب، من دون أن يشترط إقراره بالتصويت عليه. لكن المشرع الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية، في لحظة أولى، اختيار مرشح الحزب أو الائتلاف الفائز بالانتخابات النيابية رئيسًا لمجلس الوزراء؛ إذ لن يكون ملزمًا هذا الاختيار إلا في لحظة ثانية إذا لم يحصل رئيس مجلس الوزراء المكلف - بدءًا - على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب في أجل أقصاه ثلاثون يومًا. ومن حيث استقلالية الحكومة عن رئيس الجمهورية على مستوى المسؤولية، فالحالة المصرية لم تصل كذلك إلى حالة الدستور التونسي الذي جعل الحكومة مسؤولة في الأساس أمام مجلس نواب الشعب.

لكن، على الرغم من أن الرئيس التونسي لا يملك حق إعفاء الحكومة بشكل مباشر، فإن الدستور المصري يجيز لرئيس الجمهورية حق إعفاء الحكومة، شرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب.

ب- العلاقة بين الرئيس والبرلمان

تعرضت صلاحيات الرئيس الواسعة، التي لها علاقة بالمؤسسة التشريعية، في مصر وتونس، إلى تقليص ملحوظ. إذ أصبحت المبادرة التشريعية تضم،

فضلًا عن مقترحات النواب ومشروعات قوانين رئيس الجمهورية، تلك الأخرى التي يتقدم بها رئيس الحكومة، وفق الدستور التونسي. وكرس الدستور المصري الأمر نفسه بتوسيع المبادرة التشريعية لتضم، فضلًا عن المشروعات التي يتقدم بها رئيس الجمهورية ومقترحات النواب، تلك التي يتقدم بها مجلس الوزراء.

على الرغم من أن الرئيس التونسي فقد القدرة على إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون في حالة التفويض النيابي، لفائدة رئيس الحكومة، فإنه يعجز عن إصدار هذه المراسيم، في حالة حل مجلس نواب الشعب، إلا بالتوافق مع رئيس الحكومة. من جهته، قيّد الدستور المصري سلطات رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب، حيث ربط ذلك بحالة الضرورة، وبقرار مسبب، وبالمرور عبر الاستفتاء الشعبي، وبعدم جواز حل المجلس للسبب نفسه الذي حل من أجله المجلس السابق.

عرفت الصلاحيات الرئاسية الاستثنائية، هي الأخرى، في علاقة بالسلطة التشريعية، تقييدًا واضحًا. فالدستور التونسي اعتبر مجلس نواب الشعب في حال انعقاد دائم طوال فترة اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، كما منع طوال هذه الفترة إمكان حل هذا المجلس. وفي المنحى نفسه، ألزم الدستور المصري رئيس الجمهورية، في حالة إعلان حالة الطوارئ، موافقة أغلبية موصوفة لأعضاء مجلس النواب، هي أغلبية الثلثين، بعدما كان دستور 1971 السابق يعتمد صيغة غامضة، هي أن «يقرر مجلس الشعب ما يراه بشأن الإعلان عن حالة الطوارئ»، ما جعل الفقه يعتبر الدستور المذكور لا يشترط، بشكل قطعي، في هذه الحالة، موافقة صريحة من مجلس الشعب.

أوجدت الهندسة الدستورية الجديدة، في تونس ومصر، مخرجًا قانونيًا لقضية غياب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان. فأعطى الدستور التونسي، على الرغم من نصّه في الفصل 87 على أن رئيس الجمهورية لا يُسأل عن الأعمال التي قام بها في إطار أدائه مهماته، الحق لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب في التقدم بلائحة معللة لإعفاء رئيس الجمهورية بسبب خرق جسيم للدستور، بعد أن يوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه. وفي هذه الحالة،

تقع الإحالة إلى المحكمة الدّستورية للبتّ في ذلك بأغلبية الثلثين من أعضائها، ولا يمكن لهذه المحكمة أن تحكم في صورة الإدانة إلا بالعزل.

إن رأى بعض الباحثين أن هذه الآلية تندرج في باب المسؤولية الجنائية، فالواقع أن هذه التقنية، المستمدة من التراث الدستوري الأنغلوسكسوني، ذات علاقة مباشرة بالمحاسبة الدستورية والسياسية. من جهته، تصور الدستور المصري، حالتين لإثارة المسؤولية من طرف البرلمان:

- **الحالة الأولى** هي اتهام أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل لرئيس الجمهورية بانتهاك الدستور، على أن يصدر قرار الاتهام بأغلبية الثلثين، بعد تحقيق يجريه معه النائب العام، على أن يوقف الرئيس عن عمله حتى صدور حكم في الدعوى أمام محكمة خاصة يرئسها رئيس مجلس القضاء الأعلى.

- **الحالة الثانية** هي اقتراح معلل وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب، بسحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، وتتطلب الموافقة على الاقتراح موافقة ثلثي أعضاء المجلس المذكور، وعدم إمكان تقديم الاقتراح نفسه للسبب ذاته في المدة الرئاسية نفسها.

2- نحو نمط جديد لتوزيع السلطة التنفيذية

السؤال الذي يطرح هنا: هل انتقلنا، مع الجيل الجديد للدساتير العربية، إلى حالة تقاسم فعلي للسلطة التنفيذية، عوض الاكتفاء بوضعية ثنائية شكلية، تضم فاعلًا أساسًا هو الرئيس، وإلى جانبه شريك ثانوي هو الحكومة؟

تنطلق محاولة الإجابة من استحضار هاجس عقلنة الصلاحيات التنفيذية للرئيس، والبحث عن تعزيز سلطات الحكومة، ثم تقديم تقسيم جديد للصلاحيات داخل السلطة التنفيذية.

أ- عقلنة صلاحية الرئيس التنفيذية

كان أول مظاهر إعادة انتشار الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية، في دساتير ما بعد الثورات، عقلنة صلاحية الرئيس التنفيذية. فالرئيس الذي قُلصت مدة

حكمه إلى ولايتين في الأكثر (المادة 140 من الدستور المصري/ الفصل 75 من الدستور التونسي)، حددت صلاحياته التنفيذية في المجالات الآتية:

- تكليف رئيس مجلس الوزراء (مصر)، أو تكليف رئيس الحكومة (تونس).

- وضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء، والإشراف المشترك على تنفيذها (مصر)، وضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، بعد استشارة رئيس الحكومة (تونس).

- القيادة العليا للقوات المسلحة (مصر وتونس).

- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين، واعتماد الممثلين السياسيين في الدول والهيئات الأجنبية، وفقًا للقانون (مصر)، وتعيين مفتي الجمهورية والتعيين في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة (تونس).

- ترؤس مجلس الوزراء وجوبًا في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، وترؤس ما عدا هذه المجالس في حالة حضوره اختيارًا (تونس)، ودعوة الحكومة للاجتماع للتشاور في الأمور المهمة، حيث يتولى رئاسة الاجتماع الذي يحضره (مصر).

ب- تقوية صلاحيات الحكومة

شكلت الحكومة المؤسسة المستفيدة من عملية إعادة توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية، وذلك من خلال المؤشرات الآتية:

- ترؤس رئيس الحكومة لمجلس الوزراء، إلا في حالات خاصة (مصر وتونس)، واستعادته السلطة التنظيمية والمبادرة التشريعية باسم الحكومة.

- ضبط الحكومة سياسة العامة للدولة، مع استثناءات سيادية (تونس)،

والاشتراك في وضع السياسة العامة للدولة مع رئيس الجمهورية والإشراف على تنفيذها (مصر).

- المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة (مصر)، وتنفيذ القوانين (مصر وتونس).

- توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها، والتنسيق بينها، ومتابعتها (مصر)، وإحداث المؤسسات والمنشآت العمومية والمصالح الإدارية، وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها، باستثناء تلك الخاصة برئاسة الجمهورية (تونس).

ج- تقسيم جديد للسلطة التنفيذية

تقدم هندسة الدستور التونسي هيكلة واضحة للنمط الجديد لتوزيع الصلاحيات التنفيذية، حيث يبقى رئيس الجمهورية رئيس الدولة ورمز وحدتها والضامن استقلالها واستمراريتها، والساهر على احترام الدستور، وهو من يتولى تمثيل الدولة ورئاسة مجلس الأمن القومي والقيادة العليا للقوات المسلحة. كما يختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي، بعد استشارة رئيس الحكومة. ومن دون ذلك، يتكلف رئيس الحكومة ضبط السياسة العامة للدولة في باقي القطاعات والمجالات.

يمكن قراءة هذا التوزيع في ضوء مقاربة الخانات الثلاث للصلاحيات التنفيذية في الشكل الآتي:

- خانة المجال المحجوز للرئيس، وتتضمن صلاحياته التمثيلية والضمانية.

- خانة المجال المشترك بين الرئيس والحكومة، حيث تبقى الأولوية فيها لرئيس الجمهورية، وتتضمن الصلاحيات السيادية المتعلقة بالدفاع والخارجية والأمن القومي، وهنا يُبنى التدبير الرئاسي على فكرة إشراك الحكومة من خلال:

• عضوية رئيس الحكومة في مجلس الأمن القومي.

• استشارة رئيس الحكومة في التعيينات والإعفاءات المتعلقة بالوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي.

• استشارة رئيس الحكومة في ضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية.

• ترؤس رئيس الجمهورية وجوبًا مجلس الوزراء عندما يتعلق الموضوع بمجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي.

- خانة المجال الحصري والمستقل للحكومة، والمتعلق بالسياسات العمومية العادية كلها، والمرتبطة بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اليومية.

من جهته، لا يقدم الدستور المصري خطاطة لتوزيع الصلاحيات التنفيذية بالوضوح السابق نفسه. فرئيس الجمهورية يشترك مع الحكومة في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها.

على الرغم من أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة الذي يرعى مصالح الشعب، ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، وهو من يمثل الدولة في علاقاتها الخارجية، والقائد الأعلى للقوات المسلحة، فإنه يعد في الوقت نفسه رئيسًا للسلطة التنفيذية، يشترك مع الحكومة في وضع السياسة العامة للدولة، وفي الإشراف على تنفيذها. كما نجد الغموض نفسه في علاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الوزاري. فعلى الرغم من أن للرئيس الحق في تفويض بعض اختصاصاته إلى رئيس المجلس، فإنه يمكنه، في المقابل، دعوة الحكومة إلى الاجتماع للتشاور في الأمور المهمة، ويتولى حينذاك رئاسة الاجتماع الذي يحضره.

3- النتيجة: أي نمط للحكم: نظام مختلط أم رئاسة معقلنة؟

على الرغم من أن الاختيار التأسيسي لنظامَي الحكم في كل من مصر وتونس تجنب، بشكل حاسم، تبنّي التوجه البرلماني المبني على هيمنة الحكومة، التي

تستمد شرعيتها من الأغلبية النيابية، على مقاليد السلطة التنفيذية ومسؤوليتها السياسية أمام البرلمان، فإنه لم يستنسخ معالم الأنموذج الرئاسي بشكله «المدرسي» القائم على وجود رئيس منتخب من الشعب، بصلاحيات قوية تجسد وحدة السلطة التنفيذية، وعلى غياب المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان؛ إذ لا يتعلق الأمر سوى بوزراء يكونون موظفين سامين لا يتحملون المسؤولية إلا أمام رئيس البلاد.

ينطلق النظامان الدستوريان المذكوران من استعارة المقوم الأساس للاختيار الرئاسي من خلال وجود رئيس منتخب بشكل مباشر من الشعب، يتمتع بصلاحيات حقيقية، أبعد ما تكون عن الصلاحيات الرمزية والبروتوكولية المعتمدة في النظم البرلمانية. وعلى الرغم من أن الرئيس في الدستور المصري لا يزال يحتفظ بصفته رئيسًا للسلطة التنفيذية، فإن الرئيس التونسي، وإن لم يصل إلى هذا المستوى من المسؤولية، فإنه لا يزال محافظًا على نصيب كبير من السلطات التنفيذية، ولا سيما في مجالات الدفاع والخارجية والأمن القومي.

علاوة على ذلك، يحاول النظامان الانفتاح على أحد مظاهر الاختيار البرلماني، من خلال تضمين الهندسة الدستورية حكومة تمتلك جزءًا من الصلاحيات التنفيذية. وبالتالي يبقى القدر الذي ينفتح به النظام التونسي مهمًا جدًا مقارنة بالانفتاح الحذر للنظام المصري على هذا المقوم البرلماني.

يذهب الدستور التونسي إلى حد التأسيس لنظام مختلط (رئاسي/ برلماني)، يحتفظ بمعالمه الرئاسية من حيث الصلاحيات التنفيذية للرئيس، ويتضمن معالم برلمانية واضحة، من حيث تدبير العلاقة بين الحكومة والبرلمان من خلال قيام حكومة منبثقة من أغلبية نواب الشعب، تتحمل المسؤولية السياسية أمام مجلس النواب فحسب، ويمتلك رئيسها سلطة ضبط السياسة العامة للبلاد في المجالات كلها، باستثناء مجالات الدفاع والخارجية والأمن، ويمتلك سلطات رئاسة مجلس الوزراء، إلا في حالات التداول في أحد المجالات المذكورة، كما يتمتع بالصلاحية الكاملة في اختيار فريقه الحكومي، باستثناء وزيري الدفاع والخارجية، حيث يلزم التشاور مع الرئيس.

في المقابل، يؤسس الدستور المصري لنظام رئاسي معقلن بجرعات برلمانية أقل، حيث يبقى الرئيس المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية، ولا تمتلك الحكومة إلا صلاحية مشاركته في تحديد السياسة العامة للبلاد وتنفيذها. وعلى الرغم من أن الدستور جعل مزاولة الحكومة مهماتها مرتبطة بالتصويت على برنامجها، فإنه لم يقيد سلطة الرئيس في تعيين رئيسها، في اللحظة الأولى التي تلي الانتخابات، انطلاقًا من نتائج الاقتراع؛ إذ لن يكون ملزمًا باختيار مرشح الحزب أو الائتلاف الفائز بالانتخابات التشريعية، إلا في حالة إخفاق رئيس الوزراء الذي كلفه الحصول على ثقة أغلبية مجلس الشعب.

خاتمة

على الرغم من أن مدنية الدولة شكلت عقدة النقاش الذي استغرقته المرحلة التأسيسية لما بعد الثورات، في موضوع الهوية، فإن السّلطة التنفيذية شكلت، بموازاة ذلك، عقدة النقاش في موضوع نظام الحكم.

هكذا تعايش داخل دستورانية «الربيع العربي» قلق الدستور الثقافي بأسئلته الحرجة عن إعادة تعريف المجموعة الوطنية، وإشكاليات الانتماء، وعلاقة الدين بالدولة، وقضايا الحقوق الثقافية، إضافة إلى توتر الدستور السياسي والجدل الكبير في شأن اختيار طبيعة النظام السياسي لما بعد الثورة.

كان على النّخب العربية أن تعيد إنتاج جدل - كان يبدو كلاسيكيًا ومتجاوزًا - عن أفضل النظم السياسية وأكثرها ديمقراطية: الرئاسية أم البرلمانية أم المختلطة، بشكل بعيد عن مجرد قناعات أكاديمية متقاطعة. فوراء كل اختيار كانت تبدو بوضوح رهانات الفاعلين السياسيين وتقديراتهم الظرفية وتقويمهم الذاتي لقوتهم الانتخابية وقوة خصومهم.

هكذا، تابعنا كيف شكّل هذا النقاش فرصة لاختبار الحجج المتبادلة، دفاعًا عن كل اختيار من الاختيارات، حيث ذهب المترافعون من أجل نظام الحكومة البرلمانية إلى استحضار الحاجة الماسة إلى القطيعة على مستوى الهندسة الدستورية، انطلاقًا من مسؤولية الانحراف الرئاسوي الذي عرفته مؤسسات

الأنظمة السياسية في الوصول إلى لحظة الانفجار الكبير في عام 2011، بل إن الاختيار البرلماني كثيرًا ما جرى تقديمه - خصوصًا من طرف الفاعلين القادمين من معارضات صعبة للسلطوية - كآلية مؤسساتية لعدم تكرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

في المقابل، انطلق المدافعون عن الاختيار الرئاسي أو المختلط من ضرورة الحرص على تفادي اختصار الديمقراطية في النظام البرلماني، ومن نفي مسؤولية الاختيار الدستوري الرئاسي في إنتاج حالة العطب المؤسساتي، ووضعية الاستعصاء الديمقراطي العربي، معتبرين أن ضعف البنى والتقاليد الحزبية وطبيعة الثقافة السياسية السائدة ومخاطر التحول الانتقالي الهش، كلها عوامل ترجح لديهم الحاجة إلى نظام سياسي يقوده رئيس بصلاحيات قوية، في حدود ما تقره مبادئ المساءلة السياسية والرقابة الديمقراطية.

لا يخفى أن هاجسين رئيسين تحكما في صوغ دستورَي تونس ومصر في باب نظام الحكم، يتعلق الأول بالحرص على معالجة الاختلالات الفادحة في توازن السلطات والمؤسسات، من خلال محاولة إعادة التوازن إلى علاقة كل من الحكومة والسلطة التشريعية بالرئيس، بشكل يسمح بخروج الحكومة من ظل الرئيس وتحولها إلى شريك فاعل، ومن جهة أخرى بحل إشكالية عدم المسؤولية السياسية للرئيس أمام البرلمان. ويتعلق الهاجس الثاني بمحاولة إعادة توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية، عن طريق «أنسنة» الصلاحيات التنفيذية للرئيس وتقليصها، وتقوية قائمة السلطات المستقلة التي تتمتع بها الحكومة، ثم تكريس نمط جديد من تقسيم السلطة التنفيذية بين الرئيس والحكومة.

في النهاية، سمح التفاوض وإعادة التفاوض في شأن نظام الحكم بين فاعلي مشهد ما بعد الثورات، بإنتاج نظام دستوري مختلط في تونس، يتأسس على تقسيم السلطة بين صلاحيات ذات طابع سيادي وتمثيلي للرئيس، وصلاحيات تدبيرية للحكومة تهم السياسات العامة غير ذات العلاقة بالدفاع والأمن القومي والخارجية. كما سمح بإنتاج نظام دستوري رئاسي معقلن في مصر، احتفظ فيه الرئيس برئاسة الدولة والسلطة التنفيذية في آن.

على الرغم من أن هذا النظام لا يتأسس على التقسيم الواضح نفسه للصلاحيات التنفيذية في الحالة التونسية، فإنه يحاول أن يعيد التوازن إلى نظام رئاسي شهد انحرافات رئاسوية كبرى، من خلال عقلنة صلاحيات الرئيس، ونقل الحكومة من حالة الشريك الثانوي إلى وضع أكثر تقدمًا.

توضح إعادة تركيب المواقف والحوادث السياسية في البلدين، خلال مخاضات الدسترة، الطبيعة التوافقية لنظام الحكم الذي أُقرّ في تونس، والذي يبدو من خلاله مقدار التنازل الذي قدمته، مثلًا، حركة النهضة التي تشبّثت في البداية بفكرة نظام الحكومة البرلمانية القوية، والرئيس المحدودة صلاحياته، في مواجهة تمسك ممثلي القوى الليبرالية واليسارية بالأنموذج الرئاسي.

أما في مصر، فلم تتغير الملامح الكبرى لنظام الحكم كثيرًا بين دستوري 2012 و2014، ما يعني، كما لاحظ الباحثون، أن شكل النظام الذي كان موضوع توافق بين الجيش وممثلي «الدولة العميقة» من جهة، وجماعة «الإخوان» من جهة أخرى في عام 2012، هو نفسه الذي شكّل أرضية التوافق الجديد بين الجيش وممثلي «الدولة العميقة» من جهة، وخصوم «الإخوان» من جهة أخرى في عام 2014.

الفصل الحادي عشر

في دستور المواطنة

تظهر دساتير الانتقال الديمقراطي كصكوك حقوق وحريات، لا من خلال عملية دسترة الحقوق المنتمية إلى الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان فحسب، وإنما أيضًا عبر تشكيل الوثيقة الدستورية من خلال المدخل الحقوقي لآلية الانتقال إلى نظام جديد يقر بأولوية الحقوق، من خلال دمج المواطن في المجال العمومي، واعتبار بيان الحقوق والحريات محركًا للسياسات العامة لدولة ما بعد الانتقال[1].

على الرغم من أن إشكالية حقوق الإنسان داخل الأنظمة السلطوية لا تتعلق دائمًا بالعجز المرصود على مستوى النص الدستوري، فإنها ترتبط غالبًا، كما الحالتين المصرية والتونسية لما قبل الثورة مثلًا، بثلاثة محددات: **أولها** وجود تشريعات وقوانين تلتف على القيم والمبادئ الدستورية، وتفرغها من مضمونها؛ **وثانيها** وجود نزوع عام نحو ترسيخ ظاهرة «تطبيع الاستثناء» من خلال الإكثار من استخدام الاستثناءات الواردة على القواعد العامة؛ **وثالثها** يرتبط بحالة سياسية تمكن الدولة من الالتفاف على الدستور، وتجاهل القوانين والتشريعات، من دون أن تخضع للمساءلة أو المحاسبة، الأمر الذي يُعيد إلى الأذهان التلازم بين الوضع الديمقراطي ومسألة احترام الحقوق والحريات[2]. لذا، نرى أن دساتير الدول

---

(1) محمد أتركين، الدستور والدستورانية، سلسلة الدراسات الدستورية (الدار البيضاء، [د. ن.]، 2007)، ص 170.

(2) محمود شريف بسيوني ومحمد هلال، الجمهورية الثانية في مصر (القاهرة: دار الشروق، 2012)، ص 306-307.

المتحولة إلى الديمقراطية تنزع إلى أن تكون وثيقة تسهب في تحديد الحقوق والحريات أكثر مما كان عليه الأمر في الدساتير القديمة. فهذه الدول استفادت من تجارب الماضي، حين كان الدستور يبيح الحريات والحقوق، ثم يحيلها إلى قانون ينظمها أو يحدد ضوابطها، فيسلبها جوهرها ويتحايل عليها. وتلافيًا لذلك، تصدت الدساتير نفسها وتدخلت إما بوضع ضوابط للحقوق والحريات في صلب الوثيقة الدستورية، وإما بوضع قيود على المشرع عند تنظيمه الحقوق والحريات المحالة إليه[3]. فكيف يمكن قراءة دساتير بلدان «الربيع العربي»، باعتبارها وثائق حقوق وحريات، على مستوى تكريس الأجيال الأساسية لحقوق الإنسان؟ وماذا عن مسألة الضمانات الحامية لحقوق الإنسان؟

أولًا: التكريس الدستوري لحقوق الإنسان في دساتير بلدان «الربيع العربي»

أقرت توطئة الدستور التونسي ضمان الدولة علوية القانون واحترام الحريات وحقوق الإنسان واستقلالية القضاء والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين والمواطنات، مذكرة بتمسك الشعب التونسي بالقيم الإنسانية ومبادئ حقوق الإنسان الكونية السامية. كما أكد الفصل الثاني من الدستور أن تونس دولة مدنية تقوم على المواطنة وإرادة الشعب وعلوية القانون.

في السياق نفسه، حرصت ديباجة الدستور المصري على اعتباره دستورًا يفتح طريق المستقبل ويتسق مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ويصون الحريات ويحقق المساواة في الحقوق والواجبات من دون أي تمييز. كما اعتبرت المادة الخامسة منه أن النظام السياسي في مصر يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة والفصل بين السلطات والتوازن بينهما وتلازم المسؤولية مع السلطة واحترام حقوق الإنسان وحرياته.

---

(3) عماد الفقي، الدستور.. الحالة المصرية: أسئلة وإجابات في ضوء الدساتير المقارنة (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، 2012)، ص 44-45.

على الرغم من أن الديباجة السابقة ذكّرت بمشاركة المصريين في صوغ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وبموافقتهم عليه، فإن المادة 93 نصت على التزام الدولة الاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي توافق عليها مصر، ويكون لها قوة القانون بعد نشرها. أما الفصل 20 من الدستور التونسي، فأقر سمو المعاهدات الموافق عليها من المجلس النيابي على القوانين، على الرغم من أنها تبقى أدنى من الدستور.

من جهة أخرى، خصص الدستور التونسي بابه الثاني للحقوق والحريات، حيث عرض على امتداد وثيقة مفصلة للحقوق (من الفصل 21 إلى 49) تكريس الدولة التونسية اعترافها والتزامها حزمة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، وأكد أن الدولة تضمن للمواطنين والمواطنات الحقوق والحريات الفردية والعامة. كما عمل المشرع الدستوري التونسي على تحصين مكتسبات حقوق الإنسان من أي تعديل دستوري (الفصل 49).

أما الدستور المصري، فخصص بابه الثالث للتطرق، من خلال اثنتين وأربعين مادة، إلى الحقوق والحريات والواجبات العامة (من المادة 51 إلى 93)، التي تلتزم الدولة حمايتها. واعتبر أن النصوص المتعلقة بمبادئ الحرية والمساواة غير قابلة لأي تعديل دستوري، ما لم يكن متعلقًا بمزيد من الضمانات (المادة 226).

تعزّز التكريس الدستوري لحقوق الإنسان في دساتير بلدان «الربيع العربي»، من خلال التقدم المتحقق على مستوى الدعامات الأساسية لطبيعة النظام السياسي، ولا سيما الإقرار بسيادة القانون كأساس للحكم في الدولة (المادة 93 في الدستور المصري) أو اعتبار المواطنة وإرادة الشعب وعلوية القانون من مقومات الدولة (الفصل 2 في الدستور التونسي).

1- تكريس الحقوق المدنية والسياسية

أقر الدستوران التونسي والمصري عددًا من المبادئ والحقوق المدنية والسياسية التي تضمنتها مقتضيات العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، نذكر منها:

- **مبدأ عدم التمييز:** نصت توطئة الدستور التونسي على ضمان الدولة المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين والمواطنات، الأمر الذي أكده كذلك الفصل 21 عندما اعتبر أن المواطنين والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات، وأنهم سواسية أمام القانون من غير تمييز. من جهته، أقر الدستور المصري في ديباجته مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات من دون أي تمييز، الأمر الذي أكدته كذلك المادة الرابعة التي اعتبرت أن الوحدة الوطنية تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، والمادة التاسعة التي تنص على التزام الدولة تحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين من دون تمييز، والمادة الثالثة والخمسون التي اعتبرت المواطنين متساوين في الحقوق والحريات والواجبات العامة، وعدم التمييز بينهم بسبب الدين أو العقيدة أو الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون أو اللغة أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو الجغرافي أو أيّ سبب آخر. وهي المادة التي أكدت أن التمييز جريمة يعاقب عليها القانون، وأن الدولة المصرية تلتزم اتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على أشكال التمييز كافة، بإنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض.

- **المساواة بين الرجل والمرأة:** نصت المادة 11 من الدستور المصري على كفالة الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كلها، كما أقرت التزام الدولة العمل على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل مناسب للمرأة في المجالس النيابية، وعلى كفالة حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة، والتعيين في الجهات والهيئات القضائية من دون تمييز ضدها. ونجد الأمر ذاته في الفصل 34 من الدستور التونسي، الذي نصّ على أن الدولة تعمل على ضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة، وكذا الفصل 46 الذي يلزم الدولة حماية الحقوق المكتسبة للمرأة، والعمل على دعمها وتطويرها، كما يؤكد أن الدولة تضمن تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في تحمل المسؤوليات المختلفة في المجالات كلها، وأنها تسعى إلى تحقيق المناصفة بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة.

- **مبدأ تدبير حالات الطوارئ والاستثناء في علاقة بحقوق الإنسان:** أقر

الفصل 80 من الدستور التونسي أن مجلس النواب يعد في حالة انعقاد دائم طوال فترة الحالة الاستثنائية، ما يمكن اعتباره ضمانة من ضمانات احترام الحقوق والحريات في هذه الحالات، إضافة إلى إمكان تقدم رئيس مجلس النواب، أو ثلاثين من أعضاء المجلس، بطلب إلى المحكمة الدستورية للبتّ في استمرار الحالة الاستثنائية، بعد مضي ثلاثين يومًا على سريان تدابيرها، ما يلائم روح مقتضيات المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التي تربط الإقدام على هذه الحالات بعدم تقييد الالتزامات المترتبة عن هذا العهد الدولي.

أقرت المادة 104 في الدستور المصري عدم جواز حل مجلس النواب في أثناء سريان حالة الطوارئ، مع تقييد قرار رئيس الجمهورية إعلانها بأخذ رأي مجلس الوزراء، وعرض الإعلان على مجلس النواب ليقرّ ما يراه في شأنه.

- **الحق في الحياة:** هذا المبدأ الذي نجده في المادة السادسة من العهد الدولي للحقوق المدنية، نعثر عليه أيضًا في الفصل 22 من الدستور التونسي، الذي يقر أن الحق في الحياة مقدس، لا يجوز المساس به إلا في حالات قصوى يضبطها القانون.

- **تجريم التعذيب:** تحمي الدولة التونسية، وفقًا للفصل 23 من دستورها، كرامة الذات البشرية وحرمة الجسد وتمنع التعذيب المعنوي والمادي، وتشدد على أن جريمة التعذيب لا تسقط بالتقادم. من جهتها، أقرت المادة 55 من الدستور المصري بعدم جواز تعذيب أو ترهيب أو إكراه كل من يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته، وأن كل من يخالف ذلك يعتبر مرتكبًا لجريمة يعاقب عليها وفقًا للقانون.

- **الحق في الحرية والأمن، واحترام قرينة البراءة، والحق في المحاكمة العادلة:** اعتبر الدستور المصري أن الحياة الآمنة حق لكل إنسان (المادة 59)، وأن الحرية الشخصية حقّ طبيعي، وهي مصونة لا تمس، وأنه لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق، ويجب أن يبلغ فورًا كل من تقيد حريته بأسباب ذلك ويحاط بحقوقه كتابة ويمكّن

من الاتصال بذويه وبمحاميه فورًا، ولا يبدأ التحقيق معه إلا في حضور محاميه. كما أن المتهم، وفقًا للمادة 96، بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه.

أما الدستور التونسي فنصّ في الفصل 27 على أن المتهم بريء إلى أن تثبت إدانته في محاكمة عادلة تكفل له فيها ضمانات الدفاع في أطوار التتبع والمحاكمة كلها. واعتبر في الفصل 29 أنه لا يمكن إيقاف شخص أو الاحتفاظ به إلا في حالة التلبس أو بقرار قضائي، ويعلم فورًا بحقوقه وبالتهمة المنسوبة إليه، وله أن ينيب محاميًا، وتحدد مدة الإيقاف والاحتفاظ بقانون.

- **حقوق السجناء والمجردين من الحرية:** نصّ الفصل 30 من الدستور التونسي على أن لكل سجين الحق في معاملة إنسانية تحفظ كرامته، على أن الدولة تراعي في تنفيذها العقوبات السالبة للحرية مصلحة الأسرة، وتعمل على إعادة تأهيل السجين وإدماجه في المجتمع.

في الاتجاه نفسه، نصّت المادة 56 من الدستور المصري، التي اعتبرت السجن دار إصلاح وتأهيل، أن السجون وأماكن الاحتجاز تخضع للإشراف القضائي، ويحظر فيها كل ما ينافي كرامة الإنسان، أو يعرض صحته للخطر.

- **حرية التنقل:** يقر الفصل 24 من الدستور التونسي بحرية كل مواطن في اختيار مقر إقامته، وفي التنقل داخل الوطن، وله الحق في مغادرته. وهي الحرية نفسها التي يكفلها الدستور المصري في المادة 62 التي تنص على أن حرية التنقل والإقامة والهجرة مكفولة قانونًا.

- **حماية الحياة الخاصة والأسرية:** في الفصل يحمي 24، يحمي الدستور التونسي الحياة الخاصة وحرمة المسكن وسرية المراسلات والاتصالات والمعطيات الشخصية. ويعتبر في الفصل السابع أن الأسرة هي الخلية الأساسية للمجتمع، وأن على الدولة حمايتها. وتعتبر المادة 57 من الدستور المصري أن للحياة الخاصة حرمة، وأنها مصونة لا تمس، كما أن للمراسلات البريدية والبرقية والإلكترونية والمحادثات الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة وسريتها

مكفولة. أما المادة العاشرة فاعتبرت أن الأسرة أساس المجتمع، وأن الدولة تحرص على تماسكها واستقرارها، وترسيخ قيمها.

- حرية الفكر والضمير: اعتبرت المادة 64 من الدستور المصري أن حرية الاعتقاد مطلقة، وأن حرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة لأصحاب الأديان السماوية حق ينظمه القانون. أما الفصل السادس من الدستور التونسي، وهو الفصل الشهير والأكثر إثارة للجدل، فيعتبر الدولة راعية الدين وكافلة حرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية، وضامنة حياد المساجد ودور العبادة عن التوظيف الحزبي.

- حرية اعتناق الآراء وحرية الصحافة والحق في الحصول على المعلومات: أقر الدستور التونسي، في فصوله 31 و32 و33، حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر، وضمان الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة، إضافة إلى الحريات الأكاديمية وحرية البحث العلمي. من جهته، نص الدستور المصري من خلال مقتضيات المواد 65 و66 و67 و68 و70 على ضمان حرية الفكر والرأي وحق التعبير وحرية البحث العلمي والإبداع الفني والأدبي وحق توفير وإتاحة المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية للمواطنين بشفافية، وحرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني.

- حظر التحريض على الكراهية أو العنصرية: التزمت الدولة التونسية، في الفصل السادس من دستورها، منع دعوات التكفير والتحريض على الكراهية والعنف، والتصدي لها. في حين اعتبرت المادة 53 من الدستور المصري أن الحض على الكراهية جريمة يعاقب عليها القانون.

- الحق في التجمع السلمي: وهو الحق الذي تكفله المادة 73 من الدستور المصري، والفصل 37 من الدستور التونسي.

- حق تكوين الجمعيات: يضمن الدستور التونسي حرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات، في الفصل 35. وتضمنه المادة 75 من الدستور المصري،

التي تعطي المواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي.

- **المشاركة في الشأن العام وإجراء انتخابات حرة ونزيهة:** يعتبر الفصل 34 من الدستور التونسي حقوق الانتخاب والاقتراع والترشح مضمونة وفق ما يضبطه القانون. في المقابل، تعتبر المادة 87 من الدستور المصري مشاركة المواطن في الحياة العامة واجبًا وطنيًا، وأن لكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، كما تضمن الدولة سلامة إجراءات الاستفتاءات والانتخابات ونزاهتها.

- **كفالة حقوق الأقليات الدينية:** أقرت المادة 64 من الدستور المصري حرية ممارسة الشعائر الدينية، واعتبرت أن إقامة دور العبادة لأصحاب الأديان السماوية حق ينظمه القانون. أما الدستور التونسي فيعتبر الدولة كافلة لحرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية.

2- تكريس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية

أقر الدستوران التونسي والمصري عددًا من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تضمنتها مقتضيات العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، نذكر منها:

- **ضمان الدول ممارسة هذه الحقوق بعيدًا عن التمييز وضمان المساواة:** يقر الدستور المصري هذا المقتضى الوارد في المادة الثانية من العهد الدولي المذكور، من خلال مادته الحادية عشرة التي تنص على كفالة الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كلها وفقًا لأحكام الدستور.

- **حق العمل والاعتراف بشروط عمل عادلة:** يعتبر الفصل 40 من الدستور التونسي العمل حقًا لكل مواطن ومواطنة، وتتخذ الدولة التدابير الضرورية لضمانه على أساس الكفاءة والإنصاف، وأن لكل مواطن ومواطنة الحق في العمل في أوضاع لائقة وبأجر عادل. وتعتبر المادة 12 من الدستور المصري أن العمل حق

وواجب وشرف تكفله الدولة، ولا يجوز إلزام أي مواطن العمل جبرًا إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة لمدة محددة بمقابل عادل، ومن دون إخلال بالحقوق الأساسية للمكلفين بالعمل. كما تلزم المادة 13 الدولة الحفاظ على حقوق العمال، وبناء علاقات متوازنة بين طرفي العملية الإنتاجية.

- **الحق في الضمان الاجتماعي**: تضمن الدولة التونسية، من خلال الفصل 38 من دستورها، الحق في التغطية الاجتماعية وفق ما يطبقه القانون. أما الدستور المصري، فتكفل مادته 17 توفير خدمات التأمين الاجتماعي، ولكل من لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي، بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن قادرًا على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة.

- **التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية**: يكفل الفصل 38 من الدستور التونسي الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن، والعلاج المجاني لفاقدي السند ولذوي الدخل المحدود. ومن جهته، يكفل الدستور المصري، في مادته 18 لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقًا لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة، ويُلزم الدولة إقامة نظام تأمين صحي شامل.

- **الحق في التربية والتعليم وإلزامية التعليم الابتدائي**: يقر الدستور التونسي، في الفصل 39، أن التعليم إلزامي إلى حدود سن السادسة عشرة، وأن الدولة تضمن الحق في التعليم العمومي المجاني بكامل مراحله، وتسعى إلى توفير الإمكانات الضرورية لتحقيق جودة التربية والتعليم والتكوين. ومن جهته، يقر الدستور المصري في المادة 80 أن لكل طفل الحق في التعليم المبكر في مركز للطفولة حتى السادسة من عمره، ويحظر تشغيل الطفل قبل تجاوزه سن إتمام التعليم الأساسي. وقبل ذلك، تعتبر المادة 19 أن التعليم حق لكل مواطن، تلتزم الدولة مراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقًا لمعايير الجودة العالمية، كما أن التعليم إلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسساتها التعليمية.

- تكوين النقابات والانضمام إليها: يكفل الفصل 35 من الدستور التونسي حرية تكوين النقابات، ويعتبر الفصل 36 أن الحق النقابي، ومنها حق الإضراب، مضمون. أما الدستور المصري، فيعتبر، في مادته 76، أن إنشاء النقابات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، كما أنه يقر بأن الإضراب حق ينظمه القانون (م15).

- حماية الأسرة والأمومة والأطفال والشباب: يقرّ الدستور المصري التزام الدولة توفير الرعاية والحماية للأمومة والطفولة والمرأة المعيلة والمسنة والنساء الأشد احتياجًا، وحق كل طفل في اسم وأوراق ثبوتية، ورعاية صحية وتغذية أساسية، ومأوى آمن، وتربية دينية وتنمية وجدانية ومعرفية. وتلتزم الدولة برعاية الطفل وحمايته من جميع أشكال العنف والإساءة وسوء المعاملة والاستغلال الجنسي والتجاري. كما يكفل الدستور المصري، في مادته 82، رعاية الدولة للشباب، وعملها على اكتشاف مواهبهم، وتنمية قدراتهم الثقافية والعلمية والنفسية والبدنية والإبداعية، وتشجيعهم على العمل الجماعي والتطوعي، وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة.

من جهته، يعتبر الفصل السابع في الدستور التونسي أن الأسرة هي الخلية الأساسية للمجتمع، وأن على الدولة حمايتها. ويعتبر الفصل الثامن أن الشباب قوة فاعلة في بناء الوطن، كما أن الدولة تحرص على توفير الأوضاع الكفيلة بتنمية قدرات الشباب وتفعيل طاقاته، وتعمل على تحمله المسؤولية، وعلى توسيع مساهمته في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية. أما في الفصل 47، فألزم الدولة توفير أنواع الحماية كلها لجميع الأطفال من دون تمييز، ووفق المصالح الفضلى للطفل.

- المشاركة في الحياة الثقافية، والتمتع بفوائد التقدم العلمي، وصيانة العلم والثقافة: يضمن الفصل 42 من الدستور التونسي الحق في الثقافة وحرية الإبداع، وأن على الدولة تشجيع الإبداع الثقافي ودعم الثقافة الوطنية.

يقر الدستوران التونسي والمصري بمجموعة من حقوق الجيل الثالث، حيث يكفل الدستور التونسي مثلًا، الحق في الماء (الفصل 44)، وتضمن الدولة الحق في بيئة سليمة ومتوازنة (الفصل 45). ويضمن الدستور المصري الحق في

ماء نظيف، ويلزم الدولة الحفاظ على التنوع البيولوجي الزراعي وأصناف النباتات المحلية للحفاظ على حقوق الأجيال.

ثانيًا: الضمانات الحامية للحقوق والحريات الأساسية

توزعت ضمانات حماية حقوق الإنسان في دستوري تونس ومصر بين ضمانات متعلقة بصلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضمانات متعلقة بالحماية القضائية، وأخرى ذات علاقة بالرقابة على دستورية القوانين، ثم ضمانات مؤسساتية ترتبط بوظيفة بعض المؤسسات الجديدة في حماية منظومة حقوق الإنسان.

1- الضمانات المتعلقة بصلاحيات البرلمان

تشكل الصلاحيات البرلمانية، من الناحية المبدئية، إحدى أقوى ضمانات حماية حقوق الإنسان، ذلك أن السلطة التشريعية بوصفها حاملة شرعية التمثيل الشعبي، تكون أحرص على احترام مبادئ الحقوق، ومقتضيات القوانين والتشريعات، أتعلق الأمر بوظيفة التشريع أم بالوظيفة الرقابية التي تسمح بمساءلة السلطة التنفيذية عن مدى احترامها حقوق الإنسان في الممارسة اليومية.

كي لا تصبح وظيفة التشريع فرصة للتحايل والالتفاف على القيم الأساسية في مجال الحقوق والحريات، أو مناسبة لتحويل الاستثناءات إلى قاعدة عامة، فإن الدستور المصري يعتبر أن الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلًا ولا انتقاصًا، وأنه لا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها[4].

---

(4) أشار عدد من الدراسات إلى أن الدستور المصري، بعكس نظيره التونسي، تميّز بكثرة الإحالات إلى القانون، في عدد كبير من الحقوق والحريات؛ مثل تلك المتعلقة بالإعلام والصحافة. انظر مثلًا: محمد بيومي، «الإعلام في الوثائق الدستورية لدول الربيع العربي [مصر - تونس - المغرب - اليمن]،» منتدى البدائل العربي (5 أيار/مايو 2014)، ص 6، <http://www. afaegypt.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=414:%d8%a7%d9%84%d8%a5%d8%b9%d9%84%d8%a7%d9%85-%d9%81%d9%8a-%d8%a7%d9%84%d9%88%d8%ab%d8%a7%d

ينحو الدستور التونسي المنحى نفسه عندما اعتبر أن القانون يحدد «الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات، بما لا ينال من جوهرها»، وأن هذه الضوابط لا توضع إلا «لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية»، وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها.

على الرغم من أن المشرع الدستوري المصري نص، على سبيل التعميم، على أن مجلس النواب يتولى سلطة التشريع، ما يجعل قضايا حقوق الإنسان والحريات ضمن الصلاحيات التشريعية لهذا المجلس، فإن الدستور التونسي حدد موضوعات تدخل السلطة التشريعية، أكان عبر قوانين عادية أم أساسية، في مجموعة من المجالات الواردة في الفصل 65، حيث إن الكثير منها له علاقة مباشرة بموضوع الحقوق والحريات، مثل:

- الجنسية.

- الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم.

- ضبط الجنايات والجنح والعقوبات المنطبقة عليها، وكذلك المخالفات المستوجبة لعقوبة سالبة للحرية.

- العفو العام.

- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.

- تنظيم الموافقة على المعاهدات.

- المبادئ الأساسية لنظام الملكية والحقوق العينية والتعليم والبحث العلمي والثقافة والصحة العمومية والبيئة والتهيئة الترابية والعمرانية والطاقة وقانون الشغل والضمان الاجتماعي.

- تنظيم العدالة والقضاء.

= 8%a6%d9%82-%d8%a7%d9%84%d8%af%d8%b3%d8%aa%d9%88%d8%b1%d9%8a%d8%a9-%d9%84%d8%af%d9%88%d9%84-%d8%a7%d9%84#.vsrlsvl97cc>.

- تنظيم الإعلام والنشر والصحافة.
- تنظيم الأحزاب والنقابات والجمعيات والمنظمات والهيئات المهنية وتمويلها.
- تنظيم قوات الأمن الداخلي.
- القانون الانتخابي.
- الحريات وحقوق الإنسان.
- الأحوال الشخصية.
- الواجبات الأساسية للمواطنة.

2- الضمانات القضائية

تعتبر استقلالية السلطة القضائية أهم ضمانة، على الإطلاق، لقيام القضاء بوظيفة حماية الحقوق والحريات على أحسن وجه. لذا نرى أن الدستور التونسي أكد، في الفصل 102، أن القضاء سلطة تضمن إقامة العدل وعلوية الدستور وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات. كما أن القاضي مستقل ولا سلطان عليه في قضائه لغير القانون. كما اعتبر الفصل 49 منه أن الهيئات القضائية تتكفل حماية الحقوق والحريات من أي انتهاك.

من جهته، ينص الدستور المصري، في المادة 94، على أن استقلال القضاء وحصانته وحيدته (أي حياده)، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات.

هكذا، نجد في المادة 184 أن السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقًا للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، وأن التدخل في شؤون العدالة أو القضايا جريمة لا تسقط بالتقادم.

3- الضمانات المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين

يشكل وجود قضاء دستوري نقطة ارتكاز أساسية لدولة القانون؛ حيث تعمل اجتهاداته على حماية حقوق الإنسان وحرياته، من خلال ربط النصوص التشريعية بالدستور، كمدخل لتجسيد مبدأ سيادة القانون وحفظ الحريات، بحيث يصبح

القاضي الدستوري الضامن الأساس والمرجع الحقيقي لحماية الحقوق في وجه «التموجات التشريعية» المتغيرة بتغير الأغلبيات البرلمانية[5].

في السياق نفسه، أفرد الدستور المصري للمحكمة الدستورية العليا، دون غيرها، صلاحية الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية. كما اعتبر أن الأحكام والقرارات الصادرة عنها ملزمة سلطات الدولة كافة، ولها حجية مطلقة. من جهته، أكد الدستور التونسي أن المحكمة الدستورية تختص، دون سواها، بمراقبة دستورية:

- مشروعات القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوًا من أعضاء مجلس نواب الشعب.

- مشروعات القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب.

- المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهورية قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها.

- القوانين التي تحيلها إليها المحاكم تبعًا للدفع بعد الدستورية بطلب من أحد الخصوم.

- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التي يعرضه عليه رئيس المجلس.

ينص قرار المحكمة الدستورية على أن الأحكام موضوع الطعن، دستورية أو غير دستورية، ويكون قرارها معللًا وملزمًا السلطات كافة.

4- الضمانات المؤسساتية

اتجهت دساتير بلدان «الربيع العربي»، إلى جانب تركيزها على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلى إحداث مؤسسات وهيئات خولت لها صلاحيات تساعد في تدعيم حقوق الإنسان وصيانتها.

---

(5) طه لحميداني، «القضاء الدستوري وضمانات الحريات والحقوق،» في: دستور حقوق الإنسان، تنسيق حسن طارق وأحمد مفيد (الرباط: المجلة المغربية للسياسات العمومية، 2013)، ص 32-34.

على الرغم من أن الدستور المصري أحال إلى القانون أمر تنظيم المجالس القومية المستقلة، أو ما يعرف - في الأدبيات الحقوقية الدولية - بـ «المجالس الوطنية»، مثل المجلس القومي لحقوق الإنسان، والمجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للطفولة والأمومة، والمجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة، فإنه - في المقابل - خصص الفصل العاشر للنص على المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، كهيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، وتكون مسؤولة عن ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام المقررة في الدستور، وعن الحفاظ على استقلالها وحيادها وتعدديتها وتنوعها.

من جهته خصص الدستور التونسي بابه السادس للهيئات الدستورية المستقلة التي اعتبرها هيئات تعمل على دعم الديمقراطية، وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، وتنتخب من مجلس نواب الشعب. وتعتبر هيئة حقوق الإنسان إحدى أهم هذه المؤسسات، وتختص بمراقبة احترام الحريات وحقوق الإنسان، والعمل على تعزيزها، واقتراح ما تراه ملائمًا لتطوير منظومة الحقوق، وتستشار وجوبًا في مشروعات القوانين ذات الصلة بمجال صلاحياتها. وإضافة إليها، هناك هيئة الاتصال السمعي - البصري التي تختص بالسهر على ضمان حرية التعبير والإعلام وضمان إعلام تعددي نزيه.

علاوة على ذلك، نصّ الدستور التونسي على إحداث هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال المقبلة، لتقديم استشاراتها في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وفي مخططات التنمية، وكذا هيئة الحوكمة الرشيدة ومحاربة الفساد للمساهمة في سياسات منع الفساد ومكافحته وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة.

وإذا كان من المفيد أن نقدم خلاصة في نهاية هذا الفصل، فيمكن القول إنه على الرغم من أن دساتير ما قبل 2011 ظلت تتضمن الكثير من مقتضيات الحقوق والحريات، فإن «دساتير الربيع» شكلت، من الناحية المعيارية، تقدمًا ملحوظًا على مستوى تكريسها مبادئ حقوق الإنسان... أصبحنا، من حيث الهندسة العامة لهذه الوثائق، أمام جيل الدساتير التي هي بمثابة صكوك للحقوق

والحريات، وانتقلت الصياغة نحو مزيد من التدقيق والتفصيل، وتقييد المشرع العادي في وظيفته كمحدد لضوابط قواعد الحقوق والحريات، وتعزز هاجس البحث عن الضمانات القضائية والمؤسساتية، وتقوّت الدعائم الأساسية لثقافة الحقوق والحريات، سواء من خلال تكريس الفصل بين السلطات، أو إبراز أهمية التشريعات الدولية في مجال حقوق الإنسان، أو الاهتمام المتنامي بمبدأ دولة القانون، وترسيخ مبدأ المسؤولية، وربط الممارسة بالمحاسبة.

وإذا كانت علاقة حقوق الإنسان بالديمقراطية تبقى إحدى الجدليات المهيكلة لمرحلة الخروج من السلطوية، فإنه، على مستوى الممارسة السياسية، يبقى مستقبل احترام المقتضيات الدستورية والقانونية التي تكفل الحقوق والحريات مرتبطًا أشد الارتباط بالتقدم الحاصل على مستوى الديمقراطية والمشاركة السياسية، وهو ما من شأنه أن يقدّم فرصة تاريخية للنهوض بحقوق الإنسان، ومن شأنه، في المقابل، أن يجعل ملف الحقوق والحريات إحدى ضحايا الارتدادات السلطوية الممكنة في مرحلة الانتقال المعقد نحو الديمقراطية.

الفصل الثاني عشر

في دستور السياسات

تقوم «دستورانية الربيع العربي» على إمكان قراءة النصوص الدستورية المنتجة، بعيدًا عن كونها إعلانات عن الهوية الجماعية أو مواثيق لتوزيع السلطة أو صكوكًا للحقوق، كدساتير للسياسات العامة، بالمعنى الذي تحاول فيه، بغض النظر عن طبيعتها المعيارية، أن تقدم نفسها كذلك جوابًا عن فورة الاحتجاج الشبابي والجماهيري والشعبي التي جسدتها الانفجارات الثورية في عام 2011.

هكذا، يشكل دستور 2014 المصري أنموذجًا لما يمكن نعته بـ «دستور للسياسات العامة»، حيث تجاوب النص القانوني الأسمى مع سياقه الاحتجاجي، ومع فورة الطلب الاجتماعي الذي تسارع مع تأثير التحولات الإقليمية، ما جعل صوغ الدستور يعود بقوة إلى تبنّي نَفَس برنامجي طبع أجيالًا قديمة من الدساتير العربية والغربية.

لا شك في أن الدستور المصري استند إلى تراث الدولة الناصرية بنزعتها التدخلية وبدستورها البرنامجي الطابع و«الاشتراكي» الأسلوب. أما الدستور التونسي، فيسمح بالانتصار لفرضية أثر الاحتجاج الاجتماعي والسياسي في الصياغة ذات النَفَس البرنامجي الحريصة على تدوين جزءٍ من الالتزامات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتحديد الإطار المرجعي العام لتدخلاتها وسياساتها، ولا سيما أنه أفرد فصلًا كاملًا للشباب كقوة فاعلة في بناء الوطن، ملزمًا الدولة الحرص على توفير الأوضاع الكفيلة بتنمية قدراته وتفعيل طاقاته والعمل على تحمله المسؤولية وتوسيع مساهمته في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

يجعلنا التفكير في مقاربة «قانون دستوري للسياسات العامة» نتساءل عن مدى قابلية الوثيقة الدستورية للتوصيف، كوثيقة مرجعية للسياسات من الناحية القيمية أم كإطار توجيهي وبرنامجي، وعن مدى الأثر الذي تحدثه الوثيقة الدستورية في شأن تقاليد الهندسة «السلطوية» للسياسات العامة المتميزة بالهيمنة «التكنوإدارية»، فضلًا عن دراسة الدستور كمجموعة مساطر وآليات لضبط مسار إنتاج السياسات العمومية وتنفيذها وتقويمها، ودور المؤسسات الدستورية والمواطنين في ذلك، في ظل التحول تجاه تعزيز فضاءات المشاركة المجتمعية والمواطنية داخل دوائر إنتاج القرار السياسي لأنظمة ما بعد الثورات، لنخلص إلى ضرورة التساؤل عن مدى قابلية دساتير بلدان «الربيع العربي» للتوصيف كدساتير للدولة الاجتماعية.

أولًا: دستور السياسات
إطار مرجعي وقيمي أم إعلان برنامجي للسياسة العامة؟

في الباب الثاني من الدستور المصري، المعنون «المقومات الأساسية للمجتمع»، يدوّن المشرع التأسيسي مجموعة مهمة من الالتزامات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الواقعة على عاتق الدولة. فاجتماعيًا، يلزم الدستور الدولة عددًا كبيرًا من الأهداف ذات العلاقة بمجالات السياسات العمومية الاجتماعية:

- **مجال الحماية الاجتماعية والأسرة والصحة**: تلتزم الدولة تحقيق العدالة الاجتماعية، توفير سبل التكافل الاجتماعي، الحرص على تماسك الأسرة واستقرارها وترسيخ قيمها، تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة واتخاذ التدابير الكفيلة ضمان تمثيل ملائم للمرأة في المجالس النيابية وكفالة حقها في تولي الوظائف العامة والإدارية وحمايتها من العنف، وكفالة حق العمل والحفاظ على حقوق العمال وحقوق القائمين بالوظائف العامة، وتكريم الشهداء ورعاية مصابي الثورة والمحاربين القدماء والمصابين في العمليات الأمنية وأُسرهم، وكفالة خدمات التأمين الاجتماعي والحق في الضمان الاجتماعي، وتوفير معاش ملائم لصغار الفلاحين وللعمالة غير المنتظمة، وكفالة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة، وإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصريين.

- **مجال التعليم والبحث العلمي**: تلتزم الدولة مراعاة أهداف التعليم في المناهج والوسائل، تشجيع التعليم الفني والتقني والتدريب المهني، كفالة استقلالية الجامعات والمجامع العلمية واللغوية، تطوير التعليم الجامعي وكفالة مجانيته، كفالة تنمية كفاءات ومهارات المعلمين وأعضاء هيئة التدريس، كفالة حرية البحث العلمي وتشجيع مؤسساته، كفالة سبل المساهمة الفعالة للقطاعين الخاص والأهلي ومصريي الخارج في نهضة البحث العلمي، وضع خطة شاملة للقضاء على الأمية الهجائية والرقمية.

اقتصاديًا، يحدد الدستور الالتزامات الأساسية لقيام الدولة بالمقومات الاقتصادية للمجتمع، من خلال حماية النشاط الاقتصادي والإنتاجي والخدماتي وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، حماية الرقعة الزراعية وزيادتها، وتوفير مستلزمات الإنتاج الزراعي والحيواني، وحماية الثروة السمكية ودعم الصيادين، واتخاذ التدابير اللازمة لأمن الفضاء المعلوماتي، والحفاظ على موارد الدولة الطبيعية والتزام حسن استغلالها والاستغلال الأمثل لمصادر الطاقة المتجددة، وحماية الملكية العامة والخاصة والتعاونية، وتحفيز القطاع الخاص، والارتقاء بالنظام الضريبي، وتنفيذ برنامج سكني يهدف إلى تحقيق التوازن بين معدلات النمو السكاني والموارد المتاحة، وحماية قناة السويس وتنميتها، وحماية نهر النيل، وحماية البحار والشواطئ والبحيرات والمحميات المائية، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية البيئة.

ثقافيًا، يمكن الحديث عن الالتزامات الدستورية المتعلقة بكفالة ودعم وإتاحة المواد الثقافية، بأنواعها كلها، لمختلف فئات الشعب، وتشجيع الترجمة من العربية وإليها، وحماية الآثار، والحفاظ على تراث مصر وصيانته، والحفاظ على مكونات التعددية الثقافية، وصيانة الرصيد الثقافي المعاصر المعماري والفني والأدبي.

من جهته، يقدم الدستور التونسي أرضية لالتزام الدولة تحقيق مجموعة من الأهداف المتعلقة بسياسات عمومية ذات ارتباط بالمجالات الآتية:

- **المجال الديني والقيمي**: إلتزام نشر قيم الاعتدال والتسامح، وحماية

المقدسات ومنع النيل منها، والتزام منع دعوات التكفير والتحريض على الكراهية والعنف وبالتصدي لها، وضمان حياد المؤسسات التربوية عن التوظيف الحزبي، وتأصيل الناشئة في هويتها العربية والإسلامية وانتمائها الوطني.

- المجال الاجتماعي: التزام حماية الأسرة والحرص على تنمية قدرات الشباب وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة، واعتماد مبدأ التمييز الإيجابي، وضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة والتزام حماية الحقوق المكتسبة للمرأة، وضمان تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في تحمل المسؤوليات، والسعي إلى تحقيق المناصفة في المجالس المنتخبة، واتخاذ التدابير الكفيلة بالقضاء على العنف ضد المرأة، وتوفير الإمكانات اللازمة لتطوير البحث العلمي والتكنولوجي، وضمان الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن، وضمان العلاج المجاني لفاقدي السند، وضمان الحق في التغطية الاجتماعية، وضمان الحق في التعليم العمومي والمجاني بمراحله كلها، واتخاذ التدابير الضرورية لضمان العمل كحق لكل مواطن ومواطنة، وتوفير أنواع الحماية للأطفال كافة من دون تمييز، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بالاندماج الكامل للأشخاص ذوي الإعاقة.

- المجال الاقتصادي: من خلال وضع آليات استخلاص الضريبة، ومقاومة التهرب والغش الجبائيين، والسيادة على الثروات الطبيعية، والحفاظ على الماء وترشيد استغلاله.

- المجال الثقافي: من خلال تشجيع الدولة للإبداع الثقافي، ودعم الثقافة الوطنية في تأصلها وتنوعها وتجددها، وحماية الموروث الثقافي وضمان حق الأجيال المقبلة فيه.

إن عرض ما يمكنه تسميته «دستور السياسات» في الوثائق التأسيسية لمرحلة ما بعد انفجارات 2011 يوضح كثافة الالتزامات التي يلقيها الدستور على عاتق الدولة والحكومات في مجال السياسات بأبعادها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. ومن جهة أخرى، يبدو الاهتمام أكثر تركيزًا على الجوانب الاجتماعية من خلال سياسات الأسرة، وسياسات المساواة، وسياسات الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، وسياسات التعليم والبحث الجامعي.

الواقع أن هذه الكثافة تجعلنا، مثلًا، في حالة الدستور المصري، نتجاوز وضعية الدستور الذي يحدد الإطار القيمي والمرجعي والمذهبي للسياسات العمومية، إلى ما يشبه تصريحًا للسياسة العامة أو برنامجًا حكوميًا أو حتى قانونًا للميزانية السنوية. فالمادة 18 من الدستور المذكور تلزم الدولة تخصيص ما لا يقل عن 3 في المئة من الناتج القومي الإجمالي للإنفاق الحكومي في مجال الصحة، فيما تلزم المادة 19 الدولة تخصيص ما لا يقل عن 4 في المئة من ذلك الناتج للإنفاق في مجال التعليم. ونجد الصيغة نفسها عندما يتعلق الأمر بالإنفاق العمومي في مجالات التعليم الجامعي (2 في المئة) والبحث العلمي (1 في المئة).

ثانيًا: صناعة السياسات العامة أي هندسة جديدة في ضوء دساتير ما بعد الثورات؟

إذا كانت دساتير ما بعد الثورات تقدم مرجعيات قيمية جديدة لصناع السياسات، مثل المرجعية الحقوقية المعززة التي يمكن أن تنتج آثارها في مستوى تفعيل مقاربة حقوقية للسياسات العمومية، ومثل المرجعية الهوياتية التي لا شك في أن موقعها سيتكرس على صعيد النقاش التفضيلي والقيمي في شأن السياسات، فإنه يمكن إجمال التحولات التي طاولت هندسة صوغ السياسات العمومية في تزايد أهمية المؤسسة التشريعية والحكومة، وفي الأدوار الجديدة للهيئات الدستورية المستقلة.

على أنه إذا كان النقاش العمومي الذي واكب العمل التأسيسي، الذي أفضى بدوره إلى إنتاج هذه الدساتير، تميز بتواتر المطالب المتعلقة بالحاجة إلى انفتاح الأنظمة السياسية والدستورية على صيغٍ جديدة للمشاركة المواطنة والمجتمعية، فإن الصيغة النهائية لدستوري تونس ومصر، لما بعد انفجارات 2011، لم تعن كثيرًا بالتأصيل المؤسسي لأشكال مشاركة المواطنين وآلياتها في التأثير في مسلسل إنتاج السياسات العمومية وتنفيذها وتقويمها، كما هو الشأن مثلًا بالنسبة إلى الدستور المغربي، على الرغم من أننا يمكن أن نقرأ في توطئة الدستور التونسي أن الأمر يتعلق بتأسيس نظام جمهوري ديمقراطي تشاركي.

إذا كان من شأن التحول المعياري الذي جسدته هذه الدساتير، في محاولتها القطع مع زمن السلطوية المؤسساتية أن يجعل البرلمان مبدئيًا فضاءً حقيقيًا لتداول السياسات العمومية ومناقشتها، ولا سيما في ضوء تعزيز صلاحيات السلطة التشريعية وتقويتها تجاه السلطة التنفيذية، فمن اللافت - مقارنة دائمًا بالدستور المغربي لعام 2011 - أن البرلمانين التونسي والمصري لم تُنط بأي منهما سلطات تقويم السياسات العمومية كإحدى الصلاحيات المحددة للجيل الجديد من البرلمانات.

أما على مستوى السلطة التنفيذية، فعلى الرغم من التفاوت بين الدستورين المصري والتونسي، فإن الحكومة أصبحت في وضع أكثر تقدمًا على مستوى صوغ السياسات العمومية وتنفيذها.

من جهة أخرى، عملت الهندسة الدستورية الجديدة على تعزيز دورة صنع السياسات بمكون مؤسساتي جديد، تحت مسمى «الهيئات الدستورية المستقلة»، في الدستور التونسي، أو «المجالس القومية» و«الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية» في الدستور المصري، حيث اعتبر الأخير في مادته 214 المجالس القومية المستقلة، ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة والمجلس القومي للطفولة والأمومة والمجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة، مجالس متمتعة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، يؤخذ برأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بها وبمجال عملها. ينطبق الأمر نفسه بالنسبة إلى «الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية»، مثل الهيئة العامة للرقابة المالية وهيئة الرقابة الإدارية، أكان على مستوى الاستقلالية أم على مستوى الوظيفة.

على الرغم من أن المجالس القومية المستقلة، في الدستور المصري، تعتبر الأقرب إلى مفهوم «المؤسسات الوطنية»، فإن الأمر نفسه ينطبق على بعض الهيئات الدستورية المستقلة في الدستور التونسي، حيث تتمتع هذه الهيئات بالاستقلال الإداري والمالي، وتستشار وجوبًا في مشروعات القوانين المتصلة بمجالها، مثل هيئة حقوق الإنسان، وهيئة الاتصال السمعي - البصري، وهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال المقبلة، وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

ثالثًا: دساتير ما بعد الثورة
هل هي دسترة لدولة الحماية الاجتماعية؟

ساهمت الحالة الثورية التي شهدتها بلدان «الربيع العربي» في عودة «يوتوبيا» المساواة والعدالة إلى الخيال السياسي الجمعي للشعوب التي ربطت بين الثورة و«العيش» والكرامة. وعلى الرغم من الدور المتواضع الذي مارسه اليسار، عمومًا، في هذا الحراك الثوري، فإن الخطاب السياسي تجاه فكرة العدالة الاجتماعية لم يكن غريبًا عن التداول العمومي في الأوساط السياسية التي تلت الثورتين[1]. كما أن مساهمة ناشطين مدنيين منفتحين على دينامية الحركات الاجتماعية العالمية في النقاش العام، جعل جزءًا من المطالب التأسيسية يرتبط بفكرة الدستور الاجتماعي والدستور المفصل المستوحى من دساتير الجيل الرابع[2].

في الواقع، جعلت هذه الدساتير النقاش عن مدى فعلية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية شبه متجاوز، حيث إن الحماية القضائية لهذه الحقوق تحولت بشكل كبير، بغض النظر عن الطبيعة الإيجابية للحقوق الاجتماعية، انطلاقًا من الأسلوب الجديد المستعمل في كتابة هذه الدساتير «الاجتماعية» المتميزة بكثرة التدقيق والتفصيل، ما يجعلها تتجاوز أزمة الخلل الذي طالما اتسمت به الصياغة الدستورية لقيم العدالة التوزيعية، وعدم وضوح القواعد الدستورية الضامنة للحقوق والحريات الاجتماعية وتحقيق المساواة[3].

---

(1) انظر: مبادرة «دولة الرفاه الاجتماعي» التي عرضها شباب حزب الدستور المصري، في صيف 2013، على قيادة الحزب من أجل تبنّيها وثيقة سياسية مدافعة عن فكرة العدالة الاجتماعية.

(2) يمكن في الحالة المصرية مثلًا العودة إلى المرافعة القوية التي قدّمها المفكر سمير مرقس، دفاعًا عن فكرة الجيل الرابع من الدساتير، المُستَلهمة من التجارب الجنوب أفريقية والبرازيلية والهندية القائمة على تدقيق طبيعة النظامين الاجتماعي والاقتصادي. انظر: سمير مرقس، «الدساتير وتقدم الأوطان.. السياقات والتجليات،» الديمقراطية (القاهرة)، السنة 14، العدد 52 (كانون الثاني/يناير 2014).

وانظر أيضًا: سلسلة مقالات للكاتب المذكور بجريدة المصري اليوم تحت عنوان «دليل المواطن المصري للدستور العصري»، في شهري أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر 2013، إضافة إلى مقالاته المنتظمة في بعض الصحف مثل: الأهرام والشروق.

(3) عليان بوزيان، «القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له: دراسة =

إن مساءلة دساتير بلدان «الربيع العربي»، في ضوء الإطار المعياري لدساتير الجيل الرابع، يجعلها، على الرغم من ضغط فكرة العدالة الاجتماعية، في سياق الثورات، وكثافة الالتزامات الاجتماعية التي ألقتها على عاتق الدولة، بعيدة عن تمثل فكرة دساتير الحماية الاجتماعية، ومفتقدة الروح الناظمة والفكرة المركزية المعبرة عن تصور اجتماعي - اقتصادي منسجم، حيث يغلب طابع «التهجين النصي المضلل بين المتناقضات، والذي لا يمنع من تذييل بعض النصوص بكلمات حول العدل دون الدخول في تفاصيل البنية القانونية»[4]؛ ذلك أن صوغ «دستور السياسات» لا يوحي بوجود مرجعية فكرية ومذهبية واضحة ومنسجمة، تحدد الإطار العام للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، ما يجعل مثلًا بعض الباحثين يتحدثون عن غياب الهوية الاقتصادية للدستور المصري لعام 2012[5]، وهي ملاحظة لا شك في أنها تنسحب، نسبيًا، على دستور 2014، على الرغم من أن لجنة صوغه حرصت على نوع من التنقيح «الأيديولوجي» لدستور 2012، الذي لا يزال يحتفظ، على مستوى المعجم، ببعض بقايا الفلسفة «الاشتراكية» لدستور 1971، من خلال تأكيد بعض مواده فكرة التخطيط مثلًا، وهي المواد التي أعيدت كتابتها في الدستور المصري الجديد. ولا شك في أن الأمر يعود، في نهاية الأمر، إلى طبيعة موازين القوى التي حكمت عملية صوغ هذه الدساتير، ولا سيما في علاقة القوى السياسية، في مشهد ما بعد الثورة، مع فكرة العدالة الاجتماعية وطبيعة تفضيلاتها الأيديولوجية، وإلى أولوية مسألتي الهوية ونظام الحكم في مقابل مسألة طبيعة النظام الاجتماعي والاقتصادي المأمول، حيث إن السياق العام ساهم، مثلًا، في

= تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة،» الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 10 (حزيران/يونيو 2013)، ص 107، <http://www.univ-chlef.dz/ratsh/ratsh_ar/la_revue_n_10/article_revue_academique_n_10_2013/science_eco_admin/article_05.pdf>.

(4) انظر مثلًا: سمير مرقس: «الجدل الدستوري بين التبسيط المخل والتهجين المضلل،» الأهرام، 2013/10/15، و«اليسار المصري والمواجهة القادمة مع الليبرالية الجديدة،» الشروق (القاهرة) (21 تشرين الأول/أكتوبر 2013).

(5) مجدي صبحي، «الاقتصاد والحقوق الاقتصادية في الدساتير المصرية، 1923-2012،» مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، <http://acpss.ahramdigital.org.eg/News.aspx?Serial=114>.

الحالة المصرية، في إنتاج دساتير محكومة بتوافقات سياسية تكتيكية بعيدة عن منطق التعاقد الاجتماعي بعيد الأمد[6].

لا يندرج الدستوران التونسي والمصري في خانة دساتير الجيل الرابع، على الأقل في ما يتعلق بدسترة دولة الحماية الاجتماعية، لكن ذلك لا يمنع من التساؤل عن طبيعة التأويل الذي ستتبناه المحاكم الدستورية في البلدين، في صدد التعاطي مع حزمة الحقوق الاجتماعية المنصوص عليها في الوثيقتين، ولا سيما في ضوء الدراسات التي تناقش تحول القاضي الدستوري إلى «فاعل للسياسات العمومية»[7].

رابعًا: الدساتير الجديدة والسياسات العامة فرضيات ومخاطر

تقوم قراءة دساتير بلدان «الربيع العربي»، كدساتير للسياسات، على فرضية أساسية تتجلى في مدى إمكان تحول النقاش في شأن السياسات العامة إلى نقاشٍ مهيكل للحياة السياسية في البلدان العربية، بعد انفجارات 2011.

تنطلق هذه الفرضية من اعتبار هذه الدساتير محاولة مؤسسية لإحياء «السياسة»، ولإعادة الاعتبار إلى المجال السياسي، وإلى الوظيفة السياسية للأحزاب، وإلى الخلفية السياسية في التدبير العمومي، أكان من خلال منح صلاحيات أكثر للمنتخبين، أم من خلال تعزيز أكبر للمسؤولية السياسية، وربط أقوى بين العمل الحكومي وإنتاج السياسات ولحظة التنافس السياسي والانتخابي.

---

(6) ياسمين فاروق، «صنع دستور الثورة المصرية بين العقد الاجتماعي والتعاقد السياسي،» مبادرة الإصلاح العربي (آب/ أغسطس 2013)، <http://www.arab-reform.net/ar/>.

(7) انظر مثلًا، مساهمة رئيس المجلس الدستوري الكولومبي في الموضوع، لمناسبة مشاركته في ندوة عن دور المجالس الدستورية في المادة الاقتصادية، التي عُقدت في كانون الثاني/ يناير 2010، في باريس، من طرف «Regulatory Law Review»، ومنشورة في: Juan Carlos Henao Pérez, «Le Juge constitutionnel: Un acteur des Politiques Publiques,» *The Journal of Regulation*, 22/2/2010, <http://thejournalofregulation.com/media/attachments/2010/2/22/juge_et_politiques_publiques_en_colombie_definitif_jch_.pdf>.

تسمح هذه القراءة بالرهان على تحول نوعي في علاقة السياسات العامة بالفضاء العام، وبالحوار العمومي، من خلال إمكان تجاوز «البراديغم السلطوي لصناعة السياسات»، الذي لا يزال يتميز بتجذر تقاليد التدبير التكنوقراطي للسياسات وبهيمنة البنية التكنوإدارية على صنعها وتنفيذها، وضعف الاهتمام العمومي بقضاياها، وبعدم تموقعها في صلب رهانات العملية السياسية، وبسيادة النزوع إلى التعامل بمنظار تقني مع القضايا السياسية الكبرى، ونزع الطابع السياسي عن مجال السياسات العامة، والميل إلى تكنقرطتها[8].

تتعلق هذه الفرضية، في الجوهر، بمدى قدرة الدساتير الجديدة على تحويل مرحلة الخروج من السلطوية إلى مرحلة «التسييس المتزايد» للسياسات العامة، عن طريق انطلاق مسلسل تراجع الطابع التكنوقراطي المهيمن على هذه السياسات، من خلال توسيع مجال الاهتمام البرلماني بها، وإحساس الأحزاب بإعادة امتلاكها القدرة على التأثير في مسارها وتوجهاتها، ما يعني فتح دائرة صنعها على فاعلين جدد ومتغيرات جديدة، وإخراجها من المنطلق السلطوي، المتميز بسيادة الحقيقة التقنية، إلى منطق التداول والحوار والاختبار المتبادل للادعاءات العمومية في مجال السياسات. وهذا يعني، في نهاية التحليل، تحولًا جذريًا في طبيعة الرهانات التي ينتجها الحقل السياسي، وفي طبيعة التقاطب السياسي بين فاعليه، من حيث تصور إمكان الانتقال من تقاطبات مبنية على الصراع حول الشرعية وطبيعة النظام السياسي وقضايا الدستور والمؤسسات، إلى تقاطب داخل الشرعية وحول السياسات ومخرجات النظام، لا أسسه ومنطلقاته.

يجب ألا يبعدنا إمكان الانتقال من لحظة شعار «التغيير السياسي» إلى لحظة «التغيير عبر السياسات»، عن التذكير بجملة مخاطر يستدعيها التفكير في الوثائق الدستورية لزمن «الربيع العربي»، كدساتير للسياسات، وأهم هذه المخاطر تلك التي ربما يثيرها التعامل مع الدساتير كحزمة للسياسات. أما البرامج، فهي ربط

(8) عبد الله ساعف، رهانات التحول السياسي في المغرب، ط 2، سلسلة نقد السياسة (الرباط: منشورات دفاتر سياسية، 2004)، ص 42.

تقويم هذه الدساتير بقدرة الحكومات على معالجة الاختلالات ومَواطن العجز الاجتماعية الكبرى، ولا سيما في سياق مطبوع بانفجار الطلب الاجتماعي.

تنتج الثورات عادة أوهامًا كبيرة في شأن التغيير، وسيكون من أسباب تعميق هشاشة الثقافة الدستورية، وتكريس أزمة الثقة في الدساتير، النظر إلى الدساتير كـ «حقيبة للسياسات»، والربط المتسرع بين مسلسل البناء المؤسساتي والحاجة الفورية إلى تصحيح «ثوري» لحالة السياسات الاقتصادية والاجتماعية في بلدان «الربيع العربي».

الفصل الثالث عشر

جدل الأيديولوجيا والهوية
في الدولة الوطنية بعد الثورات
من تطابق الدولة والأمة إلى دولة المواطنين

أكان في التاريخ أم في النظرية السياسية، تقترن الثورة بالدولة، ويرتبط التفكير في الأولى بالنظر في الثانية. لذلك، كان لا بد للثورات العربية، وهي تطيح الأنظمة السلطوية، من أن تستدعي التفكير في الدولة، وكان لا بد لهذا الاستحضار من أن يقود بالضرورة إلى مساءلة واقع «الدولة الوطنية» ومستقبلها. وبالتالي، فإن الإشكالية التي سنتطرق إليها مباشرة: هل كانت الدولة الوطنية موضوعًا للثورة أم إطارًا لها؟

في هذا الأفق التحليلي، يتناسل عدد من المفارقات والأسئلة، من أبرزها: هل الثورة إيذان بأفول «الدولة الوطنية»، وغلق حاسم لمرحلة كاملة شكّلت خلالها هذه الدولة عنوان استعصائها على التحديث والديمقراطية، أم ترسيخ متأخر لشرعيتها كتعبير مؤسسي لمجموعة وطنية شكّل حدث الثورة أوج تكريس اندماجها كأمة سياسية؟ وهل تحتاج فكرة الدولة الوطنية إلى دفن نهائي، أم إلى إعادة بناء؟ وهل كان الربيع العربي انقلابًا على «الوطنية/ الوطنيات» أم تكثيفًا لنضجها وتتويجًا لترسخها؟

رأى بعض الباحثين في فعل الثورات تفجير طلب عام على السياسة. ولا شك في أن هذا الطلب، في جزء منه، طلب كذلك على الدولة، إذ حُمّلت الدولة الوطنية

مجددًا بتوقعات المواطنين وآمالهم، بعدما ظلت عقودًا، بتأثير أيديولوجيا الفصل المزدوج بين «الدولة» و«الأمة» من جانب، و«الأمة المعاشة» و«الأمة المتخيلة» من جانب آخر، لا تحظى باهتمام كبير من النخب التي ظلّت تنظر إليها كحادثة سير استعمارية، أو كانقلاب على «دولة الخلافة»، وتحرص على منازعتها في شرعية الوجود؛ إما لأنها دولة «الطبقة» وإما لأنها دولة «العلمانية» أو دولة «القطر والتجزئة»، ولا تقرّ لها إلا بوظيفة مرحلية وعابرة، في انتظار دولة/ أمة تليق بالمتخيل الأيديولوجي لهذه النخب. فلا بد من أن يرتبط تقفي أثر الثورات في تمثل الدولة الوطنية بالبحث في أثر تصاعد خطابات الهوية في مفهوم الوطن نفسه.

أولًا: الدولة الوطنية في ضوء الثورات العربية تجاوز أم إعادة امتلاك؟

هل يمكن القول إن الربيع العربي كان ضد الدولة الوطنية[1]؟ لا نميل إلى الجواب بالإيجاب عن هذا السؤال. فالثورات أسقطت أنظمة سياسية سلطوية مستبدة، أما مسألة منازعتها في طبيعة كيان «الدولة الوطنية» فأمر يحتاج إلى نقاش.

في الواقع، نرجح التفكير في كون طموح الساحات العامة لحظة الانفجار الثوري، لم يرتبط بالدفاع عن انتماءٍ متخيل لأمة تتجاوز حدود الدولة الوطنية، ما يسمح بقراءة الانفجار الثوري في حد ذاته - بشكل من الأشكال - كتعبير حاد عن هوية وطنية مكتملة، وكتكريس لوحدة وجدانية وانتمائية للمجموعة الوطنية الباحثة عن إعادة امتلاك دولتها عبر نظام سياسي جديد. يمكن اعتبار حوادث الربيع العربي إدانة أخلاقية مطلقة للسلطة والسلطوية، بقدر ما يسمح تحليل هذه الحوادث، من خلال رصد تقاطعات المسار المعقد لتاريخ الدولة الوطنية، في علاقة مع حضور الانتماءات «المتخيلة» للأمة العربية أو الإسلامية، باعتبار الربيع العربي تكريسًا تاريخيًا لكيانية الدولة الوطنية ولشرعيتها التي طالما تعرضت

(1) حسن حنفي، «الثورة والهوية والعمل العربي المشترك،» الديمقراطية، السنة 13، العدد 50 (نيسان/ أبريل 2013)، ص 56.

للتشكيك المنهجي، عبر استحضار عطبها التأسيسي أو حرص الأيديولوجيات العربية المعاصرة على تجاوز هويتها الانتمائية.

هنا، على الرغم من أن الثورات العربية شكلت اندحارًا تاريخيًا للسلطوية، فمن الممكن كذلك أن نعيد استحضار حوادثها كلحظة انتصار مشهدي للدولة الوطنية على خصومها الأيديولوجيين كلهم، الذين بلوروا ثلاثة مواقف نقدية تجاهها، منذ ميلادها بين العقدين الثالث والسابع من القرن العشرين؛ أولها ذلك الموقف القومي العربي الذي ذهبت مقالته إلى إسقاط شرعية الدولة الوطنية، لأنها ناتجة من إرادة التقسيم والتجزئة الاستعمارية. والثاني، نقدية الموقف الإسلامي الذي طعنت مقالته في شرعيتها أيضًا، إما لأنها أتت على أنقاض الخلافة، وإما لأنها لا تحكم بما أنزل الله. أما الثالث، فهو الموقف الماركسي الذي يتهم أصحابه تلك الدولة بأنها مجرد دولة طبقة واحدة، هي البرجوازية[2].

إنها الخطابات/ الأيديولوجيات نفسها التي لاحظ بعض الباحثين اختفاءها من مشهد الساحات العامة عشية ثورات «الربيع العربي»، حيث لم يرتفع في الميادين ما من شأنه الإحالة إلى أيديولوجيا «الإسلام السياسي» أو أيديولوجيا القومية العربية أو الأيديولوجيا الماركسية[3].

إن لحظة الولادة الأولى للدولة الوطنية، في جيل «الاستقلالات»، طُبعت بفورة فكرة التحرر العربي، ووحدة حركات التحرير، ما جعل اكتشاف «الهوية الوطنية» الذي رافق النضال ضد الاستعمار، يرتبط بعقدة عدم استكمال مشروع الوحدة العربية، الأمر الذي من شأنه أن يجعل جيل الثورات الأخيرة شاهدًا على لحظة الولادة الثانية والكبرى للدولة الوطنية الكاملة الشرعية. على أن تراجع خطابات الهوية «فوق القطرية» الإسلامية والقومية يوازيه، في الواقع، تصاعد حزمة من خطابات الهويات الفرعية، لا شك في أن الأفق الديمقراطي ومسار المواطنة كفيلان بتقديم الأجوبة المطابقة له.

---

(2) عبد الإله بلقزيز، الدولة والمجتمع: جدليات التوحيد والانقسام في الاجتماع العربي المعاصر (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2008)، ص 106.

(3) سعيد بنسعيد العلوي، «نهاية الأيديولوجيات،» الشرق الأوسط، 27/ 12/ 2013.

على الرغم من جواز الحديث عن تراجع خطابات الهوية فوق «الوطنية»، فإن الأمر يتعلق بخفوت في الحدة والنبرة، لا بغياب مطلق. كما أن الثورات العربية شكّلت في رأي بعض الباحثين فرصة للدعوة إلى «جامعة إسلامية»[4]، حتى إن لم نسمّها «خلافة إسلامية» - على نحو ما صنعته أوروبا في الاتحاد الأوروبي - تمتد من غانا إلى فرغانة (مدينة في أوزبكستان)، ومن حوض نهر الفولغا إلى جنوبي خط الاستواء، وتعيش فيها أمة تبلغ نحو ربع البشرية، وتمتلك من الثروات والموقع الاستراتيجي والميراث الحضاري ما يجعلها العالم الأول - وقد كانت في ظل الجامعة الإسلامية العالم الأول - على ظهر هذا الكوكب لأكثر من عشرة قرون.

أما في رأي آخرين، فإن الربيع العربي يمكنه أن يوحّد الشعوب العربية، الأمر الذي لم تفلح التيارات القومية في تحقيقه، كما يمكنه تجاوز الحدود التي وضعها الاستعمار منذ سقوط دولة الخلافة واتفاقية سايكس - بيكو[5]، وحل قضايا العرب الزائفة، مثل قضايا الحدود بين كل جارتين عربيتين. كما يمكنه تناول قضية فلسطين تناول شعب لشعب، لا حكومة لحكومة أو جيش لجيش[6].

عندما نعود إلى الفكر العربي المعاصر، نجده وقف مطوّلًا عند أزمة الدولة الوطنية من خلال وجهها الفكري كأزمة لنظرية الدولة الحديثة[7]، حيث لم يوازِ فقر التأصيل النظري للدولة الوطنية إلا تضخم الخطاب الأيديولوجي الذي يمجد الانتماء إلى الأمة العربية أو الأمة الإسلامية. وفي هذا الصدد، يرى علي أومليل أن استيعاب «الدولة الوطنية»، في الأمة الإسلامية، انطلق بإشكال نظري نتج من محاولة الربط بين مفاهيم ثلاثة: «الدستور» و«الأمة» و«الدولة».

---

(4) محمد عمارة، «إما الجامعة الإسلامية... أو التشرذم والتفتيت،» الديمقراطية، السنة 13، العدد 50 (نيسان/ أبريل 2013)، ص 36.

(5) حسن حنفي، «الثورة والهوية والعمل العربي المشترك،» الديمقراطية، السنة 13، العدد 50 (نيسان/ أبريل 2013)، ص 59.

(6) المصدر نفسه.

(7) انظر مثلًا: عبد الله العروي، مفهوم الدولة (بيروت؛ الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 2012)، الفصل السابع؛ علي أومليل، الإصلاحية العربية والدولة الوطنية (بيروت؛ الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 2006)، وبرهان غليون، المحنة العربية: الدولة ضد الأمة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2003).

على الرغم من أن الدستور هو قانون الأمة الأسمى، الذي ارتبط بمفهوم الدولة الوطنية، فإن قانون المسلمين الأساس هو «الشريعة» التي هي أوسع من أن يحدها «وطن» من أوطان المسلمين، في حين أن الدستور، في المصطلح السياسي الحديث، مرتبط بوطن، أي بـ «تراب وطني» تقوم «دولة وطنية» بتدبيره. فكيف إذا يستسيغ مسلم هذا التحديد، وينشأ لديه وعي واضح بالتطابق بين القانون والأمة والوطن[8]؟

لذلك، اعتبر علال الفاسي، في هذا السياق، أن لفظ الأمة أعم من الدولة، لأن الأمة الإسلامية أمة واحدة، حدودها دار الإسلام، وتكوّن وحدة سياسية من دون اعتبار الحدود الجغرافية[9].

تعرضت مكوّنات الدولة الوطنية، بسبب طبيعة الأيديولوجيات السائدة في زمن بدايات الفكر العربي الحديث، ثم بسبب الشروط الموضوعية التي رافقت ميلاد هذه الدولة: ضغط الحاجة إلى الإصلاح، واستعجاليه فكرة إقحام نمط «التنظيمات»، ثم الحالة الاستعمارية وأثرها على الخريطة الجديدة للدول العربية، إلى حالة من عدم الاستيعاب الفكري لهذه المكونات، توزعت بين الرفض المبدئي أو القبول التكتيكي، ما أفضى في النهاية إلى تحوير مضامين الجهاز المفاهيمي للدولة الوطنية: الدستور، الجنسية، التراب الوطني، الوطن، الأمة... إلخ. فالفكر الإصلاحي الإسلامي دعا إلى الدستور، لكنه ظل يتعلق بما يتجاوزه[10]. وكانت الأدبيات القومية عبّرت عن الدولة الوطنية ككيان سياسي مستجد بصيغة «الدولة القطرية»[11]. وبالتالي، إذا كان أحد رموز الفكر الليبرالي، مثل لطفي السيد، دافع عن مفهوم الجنسية كانتماء إلى الدولة الوطنية، فإن الأفغاني، في المقابل، هاجم هذا المفهوم، مدافعًا عن «كون المسلمين لا يعرفون لهم جنسية إلا في دينهم واعتقادهم»[12]. ويربط عبد الله العروي، في كتابه مفهوم

---

(8) أومليل، ص 95.

(9) المصدر نفسه، ص 60.

(10) المصدر نفسه، ص 98.

(11) وجيه كوثراني، هويات فائضة... مواطنة منقوصة (بيروت: دار الطليعة، 2004)، ص 143.

(12) أومليل، ص 97.

الدولة، بين ضعف شرعية الدولة الإقليمية وهيمنة الطوبى المجسدة في «الدولة العربية الكبرى»، ويرى أن بوجود هذه الطوبى تُنزع الشرعية عن الدول الإقليمية، حيث يوجد ولاء، لكنه غير مرتبط بها، ويوجد إجماع، لكن ليس عليها. وفي هذه الحال، تنفصل السلطة عن الشرع، والقوة عن النفوذ الأدبي، وتنفذ أوامر الدولة، وتحقق إنجازاتها. إلا أن هذه الإنجازات كلها لا تكسبها ولاء ولا تنشئ إجماعًا عليها، خصوصًا إذا كانت دعايتها تعيد باستمرار إلى الذاكرة أنها مرحلة على طريق تحقيق الدولة العربية الكبرى فحسب[13]. وبالتالي، فإن وجود هذه الطوبى يجعل الكيان الإقليمي مفتقرًا إلى أيديولوجيا عضوية يبرر بها وجوده[14].

هل يمكن، في ضوء هذا التحليل، تقديم فرضية خفوت طوبى الوحدة داخل الساحات العمومية، لحظة الثورات العربية، كدليل على استعادة الكيانات الوطنية شرعيتها التاريخية؟ وهل يمكن الرهان على فعل «الثورة» كحدث فارق في تمثل هذه الكيانات لذاتها، ولتاريخها، ولهويتها الجمعية كمنطلق للأيديولوجيا العضوية الجديدة للدولة الوطنية؟ أليست الهوية، في النهاية، مجرد طريقة معينة في «حكاية أنفسنا»[15]؟

يجعلنا الذهاب بالفرضية السابقة إلى مداها الأقصى نفكر في إمكان قراءة الثورات العربية كحدث نستطيع معه تجاوز الحالة المستعصية للتناقض بين «الدولة» و«الأمة»[16]، التي طبعت ميلاد الدولة الوطنية، إلى حالة من التطابق.

إن هذا كله، انطلاقًا من قدرة هذا الحدث التاريخي، في حال مساهمته في إطلاق دينامية ديمقراطية، على تكريس تبلور الهوية الوطنية[17]، وتعزيز شرعية الدولة الوطنية، ويعيد تحديد طبيعة العلاقة بين «الدولة» و«الأمة»، التي لن

---

(13) العروي، ص 169.

(14) المصدر نفسه، ص 170.

(15) فتحي المسكيني، الهوية والزمان: تأويلات فينومينولوجية لمسألة «النحن» (بيروت: دار الطليعة، 2001)، ص 71.

(16) أومليل، ص 100.

(17) عزمي بشارة، في الثورة والقابلية للثورة (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 9.

تكون مبنية على التناقض في سياق المشروع الوطني الديمقراطي وأثره الحاسم في ترتيب أولوية الانتماء الوطني، من دون تهميش إمكانات الانتماء إلى الأفق العروبي، الذي لن يصبح نقيضًا للهوية الوطنية ولا بديلًا عنها، الأمر الذي يتطلب مراجعة شاملة لفكرة القومية العربية في اتجاه تغيير مفهومها إلى هوية ثقافية، وشراكة وجدانية، ومعالم سياسية تكمل الهوية الوطنية[18].

نرى في هذا السياق التحليلي أن الثورات العربية قامت بعملية تحرير الدولة الوطنية من عقدة الخطأ الأصلي: التجزئة والانقسام، كما صنعتها الأيديولوجيا القومية. ولا شك في أن من شأن هذا أن يساهم، في الوقت نفسه، في تحرير الانتماء العروبي من أوهام الأيديولوجيا التي طالما كيفته في قالب «أحادي» و«مغلق».

لكن، هل يعني هذا أن الثورات العربية، في زلزالها الهوياتي الكبير، وهي تقوّض أسس الأيديولوجيا القومية، أعلنت بالضرورة «وداع العروبة»[19]؟ إن الإجابة عن هذا السؤال ليست أمرًا سهلًا، بل ترتبط حتمًا بالمضمون الذي نقدمه إلى الهوية العربية، ولا سيما في علاقة بالانتماء إلى الدولة الوطنية.

تقتضي الموضوعية الاعتراف بأن حدث الثورات العربية ما كان له أن يكون بشكله المتوالي والمتتالي، وأن يكون له أثر الـ «دومينو»، وأن لا يمتد إلى خارج البلدان غير العربية في أفريقيا الشمالية أو الشرق الأوسط[20]، من دون هذا المشترك العروبي[21] بين هذه الدول والمجتمعات؛ إنه مشتركٌ لا يد للأيديولوجيا القومية وحدها في تكريسه والحفاظ عليه، ولا سيما مع تصاعد دور وسائل الإعلام والتواصل التلفزيوني في الأساس في إيجاد فضاء عمومي عربي للتبادل الرمزي والقيمي.

---

(18) المصدر نفسه، ص 10.

(19) التعبير هنا مستقى من: حازم صاغية، وداع العروبة (بيروت: دار الساقي، 1999).

(20) مروان بشارة، العربي الخفي: وعود الثورات العربية ومخاطرها، ترجمة موسى الحالول (بيروت: الدار العربية للعلوم - ناشرون ، ومركز الجزيرة للدراسات، 2013)، ص 163.

(21) بشارة، في الثورة، ص 79.

نقر بهذا المشترك، وبأثره السياسي والوجداني العاطفي، من دون أن نجمح بعيدًا مع تحليل المقالة القومية، التي ترى أن الوحدة العربية تجسدت في الحراك الثوري العربي بشكل فعلي وعملي، «فالثورة التي اندلعت في بلد عربي انتقلت إلى بلدان أخرى في أيام، لا أسابيع ولا شهور ولا سنوات، في الوقت الذي لم تتأثر نفس هذه البلدان بثورات حصلت في بلاد غير عربية، سواء في شرق أوروبا أو في أمريكا اللاتينية».

وهنا، الثورة التي «ليست سوى عدوى «قومية الطبيعة والطابع» أثبتت أن العوازل والفواصل الحائلة بين المجتمعات العربية أوهن من عوامل الوحدة والتواشج النفسية والثقافية التي تسري فيها وبينها»[22]. ومن دون أن نذهب بعيدًا مع تحليل الصحافي الليبرالي حازم صاغية، وهو ينفي أثر العروبة في الثورات والانتفاضات المتلاحقة، مقارنًا بينها وبين ثورات أوروبا الوسطى والشرقية - حيث الروس والألمان الشرقيون والبلغاريون والهنغاريون والبولنديون والرومانيون والتشيكوسلوفاكيون - ممن تتابعت ثوراتهم بإيقاع زمني متسارع، وليسوا أمة واحدة ولا قومية واحدة[23]. فإن الثورات العربية، بقدر ما شكلته من قطيعة واضحة مع أيديولوجيا قومية محنطة، فإنها تشكل مناسبة لإعادة بناء «العروبة» كأفق مستقبلي مدعوم بالشرعية السياسية الديمقراطية[24]، الأمر الذي ظل غائبًا عن الخطابات القومية المبنية على العرقية والرومانسية.

يشكل حدث الثورات العربية، في قابليته للتحول إلى فرصة للديمقراطية، مناسبة لتكريس غياب الشرطية الحاسمة بين فكرة الدولة/ الأمة - بالمعنى القومي - والديمقراطية، الأمر الذي يؤهله لإمكان تحقيق ما يسميه عزمي بشارة «الأمة الديمقراطية»[25]، في إشارة إلى تجارب الدول الناجحة أو نصف الناجحة،

---

(22) حسن إبراهيم أحمد، «اليساري والقومي في الحراك الثوري العربي،» الطريق، السنة 72، العدد 4 (شتاء 2013)، ص 164.

(23) حازم صاغية، «وإذا بها قومية عربية،» الحياة، 1/ 3/ 2011، ص 11.

(24) كمال عبد اللطيف، الثورات العربية: تحديات جديدة، ومعارك مرتقبة، سلسلة بحوث ودراسات؛ 61 (الرباط: منشورات كلية الآداب، 2013)، ص 58.

(25) بشارة، في الثورة، ص 78.

التي لم تكن الوحدة الإثنية والثقافية عنصرًا حاسمًا في انتقالها الديمقراطي، مثل كندا وبلجيكا وإسبانيا والبرازيل وجنوب أفريقيا[26]، وهي حالات يبدو أنها لم تنل من المتخيل الأيديولوجي القومي الاهتمام اللازم، لأنه ظل مسحورًا بفلسفة القوة والضخامة المتعددة المصادر، ولم يكترث بتجارب ليبرالية وتعاقدية «صغرى»[27].

على الرغم من أن فكرة غياب أيديولوجيا الدولة الحديثة (الدولة/ الأمة) في الوطن العربي، خلال الأعوام الأخيرة، ظلت «حبيسة» الفكر النقدي، فإن سياق المعطيات العملية الملموسة للمسارات الانتقالية الجارية عربيًا، يقدم فرصة ذهبية إلى أن تدنو هذه الفكرة من فهم أوسع عند النخب العربية المسيسة والمثقفة[28].

انتبه باحثون كثر إلى مسالك القراءة التي تمنحها انطلاقة الربيع العربي من محطة «تونس»، كأنموذج تميز بسبق تاريخي على مستوى بداية التحديث الاجتماعي والاقتصادي في أفق الدولة الوطنية المستقلة[29]، ما جعل لتحديث مؤسسات الدولة التونسية، وعلمنة المجتمع، أثرهما البالغ في مستوى الاحتجاج الواعي المؤطر وطنيًا[30]. هذا كله يسمح بقراءة الحراك الثوري والشبابي في عام 2011، بوصفه إعادة تأسيس «التعاقد الوطني» وفق مبدأ المواطنة، ويعلن ضمنيًا أن ورش إعادة بناء الدولة الوطنية هو الأساس قبل أي تفكير في كيانات أوسع[31].

ساهمت دينامية الربيع العربي في تكريس ظاهرة الدولة الوطنية وتخليصها مما ظلت الأيديولوجيا القومية تلصقه بها كإثم تأسيسي و«خطيئة أولى»، وكنتيجة

---

(26) المصدر نفسه، ص 79.

(27) صاغية، وداع العروبة، ص 13.

(28) سهيل الحبيب، «الثورة على دولة الاستقلال، وماهية التحول الديمقراطي في الفكر الأيديولوجي التونسي المعاصر،» عمران، العدد 6 (خريف 2013)، ص 123-142.

(29) عبد الأحد السبتي، «الشعوب العربية وعودة الحدث،» في: عبد الحي مودن، عبد الأحد السبتي وإدريس كسيكس، أسئلة حول انطلاق الربيع العربي، تقديم الطيب بن الغازي، سلسلة بحوث ودراسات؛ 49 (الرباط: منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 2012)، ص 42.

(30) عزمي بشارة، الثورة التونسية المجيدة: بنية ثورة وصيرورتها من خلال يومياتها (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 26-27.

(31) السبتي، ص 49.

حتمية لمؤامرة دولية تقسيمية[32]. ولا شك في أن قراءة الثورات، بشكل مزدوج، كإسقاط أنظمة سياسية سلطوية، وكإعادة مستحقة لشرعية الدولة الوطنية، ككيان وكوجودٍ جغرافي وسياسي، تسمح، من جانب، باستئناف جهد نظري وفكري - ظل معزولًا - انخرطت فيه المقالة الليبرالية منذ عقود، دفاعًا عن الدولة الوطنية وعن شرعيتها، ثم من جانب آخر بتثمين الدور التقدمي والتحديثي التاريخي الذي مارسته هذه الدولة في لحظة الالتقاء بين العرب والحداثة السياسية، وفي تدبير الانتقال الكبير من بنيات مجتمعية تقليدية عصبوية إلى نسيج مجتمعي يطمح لأفق المواطنة والمدينة.

ثانيًا: الوطن في قبضة الهوية، أي مسالك للتجاوز وطن مدني أم وطنية دستورية أم مجتمع مدني؟

تقدم المقالة الفلسفية حلًا جذريًا لتمزقات الهوية في علاقة بالوطن، عندما تدعو إلى بناء مفهوم مدني للوطن، يمكّن من الانتقال من الوطن إلى المواطنة كحل تاريخي كلي[33]، أو عندما تبلور مفهوم «الوطنية الدستورية» كمحدد قيمي للانتماء، يصبح معه التماهي مع مبادئ الدستور والقانون أرضية جديدة للوطن، أو حين تطور «المجتمع المدني» كآلية تحليلية من شأنها تثبيت الانفصال بين مفهومي «الأمة» و«القومية» داخل الوطن الواحد.

1- في «المفهوم المدني للوطن»[34]

يتعلق الأمر، هنا، بمفهوم مدني يتعلم من خلاله الإنسان أول مرة أن حقوقه هي معنى الوطن الوحيد الذي ينبغي أن يدافع عنه. وفي هذا الشأن، ينطلق تحليل فتحي المسكيني من أن الحداثة هي الموضع الجديد للسؤال عن أي معنى للوطن؛

---

(32) محمد جابر الأنصاري، العرب والسياسة: أين الخلل؟، ط 2 (بيروت: دار الساقي، 2000)، ص 139.

(33) المسكيني، ص 71.

(34) انظر: المصدر نفسه، ص 70-72، وفتحي المسكيني، الهوية والحرية: نحو أنوار جديدة (بيروت: جداول للنشر، 2011).

وذلك للتعامل معه كمشكلة «مدنية»، لا كمشكلة قومية، ولدفع الفلسفة نحو إرساء استعمال مدني للوطن.

يدعو التفكير ضمن هذا الأفق يجعل أي طرح لمشكلة «الهوية» إلى السؤال، قبل الطمع في أي إجابة جاهزة عنه، عن طبيعة الفهم الذي صارت تفرضه واقعة الحداثة على معنى «الوطن». والحداثة هنا بالمعنى الفلسفي الذي يجعلها مقامًا مدنيًا للإنسان، وبالتالي معنى مستحدثًا من الوطن ومن الانتماء.

في هذه القراءة، تكون الدولة الحديثة هي دولة/ أمة، أي قامت على ادعاء قومي جاء ليعوض أفق الملة بلا رجعة. غير أن هذه الدولة لا تستطيع أن تشتغل من دون تحويل الوطن باعتباره «نحن» روحية بلا دين، وباعتباره مكسبًا رومانسيًا، إلى أداة عمومية للسلطة، وبالتالي المطلوب هو تحرير معنى الوطن من الدولة/ الأمة، وبناء شروط جديدة للانتماء لا يكون لها أساس سوى الالتزام المدني الجذري إنسانية الإنسان.

هكذا، يصبح الانتماء إلى الحداثة طريقة غير مسبوقة في احتمال معنى الوطن، لا باعتباره انتماءً اضطراريًا إلى ملة أو قومية أو طائفة. فالوطن لا يقوم بلغة دون أخرى، ولا بعرق يفصل أو بدين يفرق، بل بإمكان العصر الذي بحوزتنا فحسب، وهذا الإمكان يأخذ اليوم شكل الحداثة. إن الحداثة هي اليوم شكل الوطن لمن يفكر. إن الثقافات التقليدية كلها، أي التي لا تزال تتخذ من الملة موضعها الخاص، هي ثقافات «هوية». والحداثة وحدها هي موضع الموطن.

يدافع المسكيني عن الوطن كميثاق اجتماعي، لا كمعطى سحري أو طبيعي، وعن الحداثة كمقام غير قومي ولا ديني، بل مدني للإنسانية جمعاء، وعن معنى مدني للوطن لا يكون فيه للدين أو للعرق غير دور أخلاقي. لكنه يتوقف قليلًا للسؤال عن مدى إمكان تحقيق - اليوم - ما يسميه حلًا تاريخيًا كليًا (Universal)، هو الانتقال من الوطن إلى المواطنة.

2- في «الوطنية الدستورية»[35]

في سياق فكري وفلسفي غربي، يرى الفيلسوف الألماني يورغن هابرماس أن من الممكن الانتقال إلى ما يسميه، في مشروعه الفكري الكبير، الوطنية الدستورية. لكن باحثين كثرًا جربوا، وهم يتابعون قلق الهوية المنفجرة مع الثورات العربية، أن يفكروا في هابرماس، وهم يحلمون بمواطنين. كفوا عن التفكير في ذواتهم كمجرد مسلمين أو كقوميين عرب أو أقباط أو أمازيغ، متحولين إلى مجرد مواطنين يتماهون مع مبادئ الدستور والعدالة. وهذا ما يدعو إلى استحضار الوطنية الدستورية، كوطنية مبادئ غير إثنية، وكاندماج اجتماعي يمر من خلال ثقافة سياسية مشتركة، لا بناءً على قيم ثقافية مشتركة[36]، ويتأسس على ولاء ديمقراطي «بعد وطني».

إن رهان الوطنية الدستورية هو بناء رابطة مجردة قائمة على القانون، حيث يتمثل أعضاء الجماعة السياسية، المنظمة وفق هذا المنطق، ذواتهم لا انطلاقًا من المرجعيات العرقية، واللغوية والثقافية، بل باعتبارهم موضوعات للقانون[37]، وحيث الرابطة تصبح سياسية، لا «هوية» و«ثقافية».

على الرغم من حكم مفكرين كثر على نظرية الوطنية الدستورية، بوصفها جوابًا عن إشكاليات الهوية القومية الألمانية فحسب[38]، فإن درجة التجريد والإحكام الذي صيغت به كأطروحة للاندماج السياسي والثقافي الأوروبي جعلها إحدى النظريات الأكثر إثارة للاهتمام في الفكر السياسي المعاصر. فهاجس «الوطنية ما بعد الوطنية»

---

(35) انظر: Jurgen Habermas: *Après l'Etat-nation: Une nouvelle constellation politique,* traduction de R. Rochlitze, Pluriel (Paris: Fayard, 2000), et *L'Intégration républicaine: Essai de théorie politique,* Traduction de R. Rochlitze, Pluriel (Paris: Fayard, 1998).

(36) دافيد فونسيكا، «أثر هابرماس في الفقه الدستوري المعاصر،» مجلة القانون العام وعلم السياسة (بيروت)، العدد 6 (2007)، ص 1462.

(37) تعني عبارة موضوعات للقانون أن العلاقة بين الفرد والدولة تخضع بشكلٍ موضوعيٍ للقانون.

انظر: عبد العزيز ركح، ما بعد الدولة - الأمة عند يورغن هابرماس، مسائل فلسفية (الجزائر: منشورات الاختلاف؛ الرباط: دار الأمان، 2011)، ص 145.

(38) انظر مثلًا: Alain Touraine, *Un Nouveau paradigme: Pour comprendre le monde d'aujourd'hui* (Paris: Fayard, 2005).

ينطلق من الرغبة في تجاوز الهويات الذاتية الشوفينية والمتطرفة، التي تغذي كراهية الآخر. لذلك، يؤسس هابرماس بناءه النظري على العناصر الآتية:

- تقر أطروحة الوطنية الدستورية غياب أي رابط مفاهيمي بين القومية والجمهورية، أي بين الجماعة العرقية (Ethnos) والشعب السياسي (Demos) خارج صدف التاريخ[39]، وعلى الرغم من أن هذه العلاقة لم تصبح وظيفية سياسيًا إلا لفترة معينة، فإنها أصبحت متجاوزة، ما يعني ضرورة فعل الارتباط بين الدولة والأمة، أي بين الجماعة التاريخية للانتماء والجماعة السياسية للديمقراطية، بهدف إعادة بناء جديد لتضامن المواطنين[40].

إن تكسير احتكار أمم بعينها لمبادئ السياسة العالمية، التي تنتظم حولها المواطنة، يعني أن هذه الأخيرة أصبحت منفصلة اليوم عن الأمة. كما أن المجتمعات المتعددة الثقافات تجعل الاندماج السياسي للمواطنين غير مستند إلى أي أفضلية ثقافية، ولا سيما مع أثر ظاهرة الهجرة على التداخل الثقافي بين مختلف الأمم. فهل يتعلق الأمر ببناء قومية جديدة ذات نزوع مدني، يتحقق حولها الاندماج السياسي وفق صيغة قانونية بعيدًا عن أي تصور عضوي تاريخي للجماعة السياسية؟

يشكك عدد من الباحثين في إمكان الجواب بالإيجاب عن هذا السؤال، ذلك أن الأمر، في العمق، يهدف إلى تجاوز جذري ونقدي للقومية، لا إلى إعادة بناء جديد لأحد أشكالها[41].

- تدافع أطروحة الوطنية الدستورية عن دور حاسم للديمقراطية التداولية في تحقيق مسلسل الاندماج. لذلك يعتبر هابرماس أن البناء التداولي لآراء وإرادات المواطنين، القائم على مبادئ السيادة الشعبية وحقوق الإنسان، في مجتمع معقد، هو الذي يشكل الوسط الذي ينمو فيه الارتباط المجرد. لا تتأسس عملية الاندماج الاجتماعي في المجتمعات المتعددة الثقافات على المكونات المادية للهوية، بل

(39) Habermas, *L'Intégration républicaine*, pp. 71-72.

(40) ركح، ص 146.

(41) المصدر نفسه.

المطلوب، في هذا النمط، تعايش الأشكال الثقافية في إطار جماعة ديمقراطية يتمتع فيها كل واحد بالحقوق ذاتها[42]، وهذا وحده يسمح بتأسيس وحدة ثقافية سياسية في قلب تعددية الثقافات الفرعية التي تشكل مصدر غنى للمجتمعات المركزية[43].

- ترتبط نظرية الوطنية الدستورية، كتجاوز نقدي وجذري للحظة الدولة/ الأمة بتجاوز الإطار الإقليمي إلى ما بعد الوطني، حيث يرتبط المواطنون وراء انتماءاتهم العاطفية بمبادئ قانونية، وبقيم أخلاقية كونية، ما يمكنهم من إرساء بنية مؤثرة لهوية سياسية متحررة من التحديدات القبلية و«الهوية»[44].

هنا، لا يتعلق الأمر بهوية - أوروبية في هذه الحالة - جاهزة كمعطى تاريخي أو بيولوجي، بل بهوية قيد التأسيس الديمقراطي/ التداولي/ التواصلي، تحت محك فضاء عمومي مندمج، وبأثر حاسم لفكرة الدستور ما بعد الوطني.

ترتبط هذه الفكرة بمكوّن آخر من مكوّنات المشروع الفلسفي لهابرماس المرتبط باستعادة التراث الكانطي، من خلال الدفاع عن المواطنة الكونية، كإجابة عن التحديات الراهنة التي تواجه الإنسانية على الصعيد العالمي[45]، ثم باعتبار الإمكانات التي يمنحها البعد الكوني باتخاذ موقف نقدي تجاه وطنية «الهوية»[46].

3- في «المجتمع المدني كمشروع حداثي لتثبيت الانفصال بين الأمة والقومية»

يدافع عزمي بشارة عن تعريف نظري وسياسي للأمة كمجموع مواطنين يشكّلون سيادة أو يطمحون إلى بنائها، معتبرًا أن إرادة السيادة تجعل الأمة مميزة

(42) محمد عبد السلام الأشهب، أخلاقيات المناقشة: في فلسفة التواصل لهابرماس (عمّان: ورد للنشر والتوزيع، 2013)، ص 225.
(43) المصدر نفسه، ص 227.
(44) ركح، ص 154.
(45) الأشهب، ص 227.
(46) محمد نور الدين أفاية، الحداثة والتواصل في الفلسفة النقدية المعاصرة: نموذج هابرماس، ط 2 (الدار البيضاء: أفريقيا الشرق، 1998)، ص 93.

عن القومية المتوقفة على الإثني أو الثقافي[47]، فالعنصر السياسي هو ما ينشئ حالة الأمة الحديثة.

لذلك، فإن الحفاظ - اليوم - على الوحدة السياسية للأمم قد يرتبط بالقدرة على الحفاظ على القوميات المتعددة داخلها، ما يعني محاصرة الرغبة في تحويل الانتماء القومي إلى سيادة، ورفض عملية الاندماج القسري للقوميات في قومية واحدة، ورفض تحويل الأمة إلى قومية. وفي إطار الدفاع عن هذا الفصل بين الأمة والقومية، يطور عزمي بشارة مقاربة تعتبر المجتمع المدني أداة تحليلية متميزة تطرح، في العمق والجوهر، طريقة في الانتماء مختلفة كليًا عن «القومية». هكذا، يقدم في كتابه **المجتمع المدني: دراسة نقدية** المفهوم المعياري للمجتمع المدني في الدولة الديمقراطية، كأفق لمقاومة الرغبة في إعادة الوحدة إلى ما هو منفصل في الحداثة، أي الأمة والقومية، وكمشروع قادر على تحويل المسافة الفاصلة بينهما إلى حيز عام تبقى المواطنة هي تذكرة الدخول إليه[48].

على الرغم من أن علاقة الفرد المباشرة بمجتمع له دولة (لكن منفصل عن الدولة) هي التي تنشئ حيزًا عامًا هو المجتمع المدني، فإن القومية هي محاولة لتحقيق رابطة نظرية بين الأفراد والأمة كرابطة مباشرة، وكجماعة مقدسة تستأثر بولاء وإخلاص الأفراد على حساب ولاءاتهم الأخرى. لذلك، يعتبر عزمي بشارة أن القومية العارية من وساطة الانتماءات الأخرى، ومن دون المجتمع المدني الذي يفصل بينها وبين الدولة، هي جماعة «توتاليتارية» تقمع الجماعات الأخرى كافة[49].

ينطلق هذا التحليل من كون مسلسل «الرسملة» والتراكم الاقتصادي دفع الجماعة الأهلية في اتجاه مسارين متوازيين: **الأول** قلصها إلى مستوى العائلة الذرية، والثاني رفعها إلى مستوى الأمة. وبين هذين المسارين يتطور وسط ثالث

---

(47) عزمي بشارة، **المجتمع المدني: دراسة نقدية**، ط 6 (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 271.

(48) المصدر نفسه، ص 275.

(49) المصدر نفسه، ص 277.

هو الحيز العام الذي يقوم بالوساطة والفصل بين العائلة والأمة. لكن هذا الفصل يصبح ممكنًا فحسب إذا تميز المجتمع المدني عن القومية. وعندما يتم التماثل بينهما، لا يبقى متسع للمجتمع المدني، وتصبح القومية هي الجماعة الوحيدة المعترف بها. أما إذا تميزت القومية عن الأمة، فإنها تصبح أكبر الجماعات فحسب.

4- أسئلة وملاحظات

يسمح استحضار هذه النماذج والمسالك الثلاثة - بهذا الاختزال والسرعة - بطرح بعض الأسئلة، ولا سيما في علاقة بالشرط التاريخي للدولة الوطنية، وهو شرط يتميز بالمفارقة الآتية: إنها تحاول الخروج من شرك الأيديولوجيات المشككة في شرعيتها، لكنها توشك على السقوط في فخ الهوية. فعلى الرغم من أن الأيديولوجيات المشككة في الدولة الوطنية نشأت على افتراض فكرة «ما بعد الدولة الوطنية»، فإن فخاخ الهوية التي تطورها خطابات النزعات الإثنية والدينية تحمل خطر العودة إلى «ما قبل الدولة الوطنية». فهل نحن بحاجة إلى فصل الدولة عن الأمة أم إلى فصل الأمة عن «القومية» وتكريس الدولة/ الأمة الحديثة؟ هل يبدو الدفاع عن الوطن، بمفهومه المدني، ممكنًا في لحظة عربية يبدو شعارها الأكثر مطابقة هو الدفاع عن الدولة بمفهومها المدني؟ هل يبدو الدفاع عن مواطنة دستورية تتجاوز لحظة الدولة/ الأمة ممكنًا، في زمن عربي يبدو شعاره الأكثر مطابقة هو الدفاع عن الدولة الوطنية كدولة مواطنين؟

إن تزايد الطلب المجتمعي على الدولة الدينية لا يسمح بالتفكير في الوطن المتحرر من الملة والدين، كما أن خطر تضخم نزعات الهويات ما قبل الوطنية يجعل ترسيخ فكرة الدولة الوطنية والمواطنية هاجسًا أكثر واقعية من تجاوز الدولة/ الأمة، وهو ترسيخ يرتبط، في الأساس، بفك الاتصال بين الأمة والقومية وبتكسير التراتبية المتخيلة بين «الدولة القائمة» كدولة سابقة عن لحظة الدولة الأمة و«الدولة القومية» المتماهية - في بناء المتخيل الأيديولوجي - مع مضمون الدولة الأمة.

يرمي فك الاتصال هذا، في غايته الكبرى، إلى تجاوز التفكير في الدول

العربية بعيدًا عن مركب النقص الأيديولوجي الذي ظل يلصق بها مسمى «الدول القطرية»، وتكريس النظر إليها كدولة/ أمة بكل المعنى السياسي للأمة الحديثة... دولة/ أمة يمكن اعتبار لحظة الثورات لحظة حاسمة في إعادة بناء سيادتها الديمقراطية.

لذلك، تبدو مقاربة «المجتمع المدني» كآلية تحليلية، بأفق حداثي، لتثبيت الانفصال بين الأمة والقومية، مطابقة للشرط السياسي والتاريخي للدولة الوطنية، في لحظة ما بعد الثورات.

على أن الاسترشاد بالمسالك الفكرية التي يفتحها النظر الفلسفي في موضوعات «الوطن المدني» و«الوطنية الدستورية»، على الرغم من شرعية السؤال عن شرط المطابقة السياسية والمرحلية لهذه الأطروحات في علاقة بالحاجة التاريخية إلى الدولة الوطنية هنا والآن، من شأنه أن يفتح الفكر السياسي العربي على آفاقٍ رحبة، ولا سيما من خلال تجريب التفكير في «الوطن» بأفق الحداثة، في ضوء ما تعيشه «الهوية» من تمزقات في علاقتها بالوطن... آفاق تنطلق من الأفكار المعروضة سابقًا، لتدبير تمرين فكري وسياسي حول تحرير الوطن من «القومية» ومن «الدين» وكل فخاخ الهوية، وفتحه على أسئلة الحداثة والمواطنة.

هنا، العلاقة قوية بين هذه الأسئلة وآفاقها التاريخية ومرجعياتها الفكرية، والتمزقات «الهووية» التي يعيشها «الوطن» من جراء تصاعد النزعات الإثنية والطائفية والعقائدية؛ فالمؤكد، كما يدعو كمال عبد اللطيف في عدد من مؤلفاته، أن تذويب هذه التحديات لن يكون إلا بمزيد من إعلاء القيم التي تستوعبها روح مفردة «المواطنة»، وبالتحديد تلك المرجعية السياسية الحداثية المركّبة لدلالتها. فمبدأ المواطنة، في صيغ تداوله الجديدة، يلح على ضرورة التقليل من البعد الإثني والديني من دون نفيهما، لكنه يتطلع إلى منح الاعتبار للرابطة المدنية، وذلك بالإعلاء من شأن القيم الصانعة لها، والقادرة، في الآن نفسه، على استيعاب الاختلافات العقائدية والإثنية.

لا شك في أن هذا الاختيار الذي يدافع عن المواطنة، بأفق ومرجعية الحداثة السياسية، يتجاوز جذريًا لحظة التلقي الاضطراري الأول لمفهوم المواطنة،

باعتباره مجرد مرادف لرابطة الجنسية المكتشفة في العلاقة المستحدثة مع الدولة، ثم اللحظة الثانية التي منحت المواطنة مدلولًا قانونيًا وحقوقيًا، إلى مستوى جديد من الاستيعاب الفكري لا تصبح معه المواطنة مجرد علاقة مع الدولة أو حزمة من الحقوق، بل جوابًا عن توترات الحرية والهوية، وقاعدة لإعادة ترتيب الانتماءات، ومشروعًا لتوطين الحداثة السياسية.

هنا، تصبح دولة المواطنين أفقًا تاريخيًا تجاوزيًا، وعنوانًا فكريًا آخر للدولة الوطنية في زمن ما بعد الثورة، حيث تتحرر الدولة الوطنية من أوهام الأيديولوجيات من جهة، ومن شراك الهوية من جهة أخرى، وحيث تتطابق الدولة مع الأمة السياسية بشكل يحرر «الوطنية» من الأيديولوجيا، وتصنع المواطنة مفهومًا جديدًا للديمقراطية، بشكل يحرر «الوطن» من قبضة الهوية.

خاتمة

لعلّ الخلاصة التي تُطرح بقوة، في هذا المستوى، تتعلق في الأساس، بالمأزق البنيوي لدستورانية «الربيع العربي»، المتمثّل في الفجوة التي لا تنتبه إليها الوصفات السريعة للانتقال إلى الديمقراطية، بين الدستورانية والديمقراطية، وبين مُسلسل «لَبْرَلَة» الأنظمة السياسية ومسار دمقرطة وتحديث المُجتمعات. أكثر من ذلك، تسمح التحليلات السابقة بالانتباه إلى محدودية تمثل الفاعلين السياسيين للنص الدستوري، انطلاقًا من معايير القراءة الدستورية المنطلقة من الإيمان بسمو وعلوية الوثيقة التأسيسية، وبوظيفتها في تقييد السلطة. وهذا ما يجعل من توتر التحول السياسي، لما بعد 2011، غير مطبوع بمقدار المفارقة الموجودة بين «الدستورانية» و«الديمقراطية»، وإنما مرتبط، في الأساس، بعجز الدستورانية العربية عن تجاوز محددات الشرط السياسي والتاريخي للسلطوية، كي تتمثل وتتملك الخلاصات الدستورانية الأساسية، كما نشأت في الديمقراطيات الغربية.

ينطبق هذا التحليل على نمط التحول الثوري الذي عاشته دول مثل مصر وتونس، حيث عرفت «الدستورانية المنشودة» امتحانات عسيرة في علاقة بالمحيط الثقافي للفاعلين ولأنماط الخطابات السياسية للنخب، وفي علاقة بالارتدادات السلطوية الممكنة التي تعادي بالطبيعة فكرة سمو الدستور ووظيفته في فصل السلطات وتقييدها.

على الرغم من أن انفجارات ما بعد 2011 عززت الطلب على دستورانية عربية جديدة تقيد الحاكمين وتضمن الحرية، حيث وُلدت في أجواء الساحات العمومية مثالية دستورية جديدة تراهن على دور تغيير القوانين في تغيير مسارات

التاريخ، فإن تطورات ما بعد «اليوم الموالي للثورة» لم تكن بالخطية «المتوهّمة» نفسها. وخارج النجاح الاستثنائي للتجربة الدستورية التونسية، صادف حلم الدستورانية العربية الجديدة متاعب جمّة.

مثّلت العودة القوية لشعار الدولة الدينية محاولة، في العمق، لوأد مستمر لفكرة الدستور نفسه، وربما للارتداد حتى على التراث «المتواضع» للسلطوية العربية في مجال الدساتير. فهذه الدولة الدينية تنطلق من نفي ممكنات التعاقد القانوني بطابعه الوضعي والبشري والنسبي، لتجعل، في النهاية، مرجعيات الحياة السياسية متعالية على التاريخ والأرض.

علاوة على ذلك، شكّل تصاعد الادعاءات الهوياتية المتطرفة الكثيرة نسفًا مباشرًا لفكرة المواطنة الدستورية التي تربط الحقوق بالانتماء إلى المجموعة الوطنية، بغض النظر عن اللغة أو الدين أو الطبقة أو الطائفة أو الجنس أو اللون. وكما لا يمكن تصور الحديث، في الوقت نفسه، عن الدستور وعن منطق الدولة الدينية، لا يمكن بتاتًا الجمع بين الدستور وخطابات الهوية التي تترك شروخًا في المواطنة وتكرس تمييزًا واضحًا بناءً على انتماءات ما قبل مواطنية.

من جهتها، من شأن مؤشرات عودة «العسكر» إلى الحياة السياسية، في مرحلة ما بعد الثورات، أن تطرح بحدة مسألة القلق من إعادة إنتاج مساحات سلطوية واسعة خارج منطق الدستور، وخارج دائرة المساءلة.

تسمح التحليلات السابقة بالتفكير في مآل «الدولة الوطنية»، في ضوء الموجة الثورية التي هزت عددًا من البلدان العربية في عام 2011، وكذلك بتحليل موقع المسألة الدستورية داخل هذه المرحلة الجديدة، ما جعلنا ندرك أن الثورات العربية ربما تشكل لحظة ملائمة لإعادة امتلاك الشعوب والمجتمعات للدولة الوطنية، التي ظلت، داخل الخيال الأيديولوجي للنخب، مجرد «خطيئة أصلية» أو مرحلة عابرة في التاريخ.

استطعنا الوقوف على الرهانات والتوقعات التي حملتها عملية الدسترة التي لم يكن مطلوبًا منها بناء ميثاق سياسي جديد فحسب، بل وجدت نفسها تُواجه

عددًا من التحديات الثقافية والهوياتية والبرنامجية التي تتجاوز بطبيعتها وظائف الهندسة الدستورية وتقنياتها وحدودها. ساهمت عودة السياسة التي أنتجتها الأوضاع الثورية في البلدان العربية، في مرحلة ما بعد انفجارات 2011، كما تابعنا في الحالتين التونسية والمصرية، في ارتفاع منسوب الطلب على الدسترة، وفي تضخم المطالب المرفوعة في وجه المجالس التأسيسية، ومنها كثير من المطالب «غير الدستورية»، طبيعةً وتعريفًا. فهل شكلت الدساتير، في زمن «الربيع العربي»، تدوينًا لروح الثورات، أم كتابة لتسويات «اليوم التالي للثورة»؟ وهل الدستور العربي الجديد هو الدستور الذي يستحقه «العربي الجديد» الذي بزغ في ربيع 2011؟ وهل شكّلت دساتير ما بعد 2011 ترجمةً مؤسسية وقانونية ومعيارية للعقد الاجتماعي والسياسي الجديد؟

نجد الأجوبة عن هذه الأسئلة في عدد من مسالك قراءة مآلات التجربة الدستورية الجديدة، في البلدان التي عرفت تغييرًا ثوريًا.

عمومًا، تدعونا مرحلة ما بعد الدسترة إلى تنسيب كثير من الأوهام التي تصاحب الرهان على آثار سياسية فورية لتغييرات قانونية ومعيارية، وإلى استحضار عدم التطابق النظري والتاريخي بين الدستورانية والديمقراطية.

على الرغم من أن التجربة الدستورية التونسية تبدو، حتى الآن، أكثر إثارة للاهتمام، على مستوى طابعها التوافقي، وبالنظر إلى قدرة الفرقاء السياسيين على تغليب قاعدة الحوار والتنازلات المتبادلة على لعبة تحويل التقاطب الأيديولوجي الحاد والمفتوح إلى الشارع، يعيدنا مسار الدسترة في مصر إلى المربع الأول للتحليل، حيث ترتبط هشاشة التعاقدات الدستورية بالتسويات الظرفية والمرحلية بين الفاعلين في مشهد ما بعد الثورات، حيث لم تتوسّع طاولة الحوار التأسيسي، في عامي 2012 و2014، لتشمل مكونات الخريطة السياسية الوطنية كلها.

يتجلى الدرس المستخلص في هذا السياق في كون التأطير الدستوري لمرحلة التحول السياسي، بالقدر الذي يسمح بتحصين هذا التحول وبتكييفه كمسار للخروج من السلطوية، بالقدر ذاته الذي يصبح نفسه تقنيًا لعودة معلنة للسلطوية ودسترة «مقنّعة» للدولة العميقة.

لا يكفي التعاقد الدستوري، في العادة، لتدشين مسار الانتقال إلى الديمقراطية، لكنه يبقى مؤشرًا أساسيًا إلى قدرة النخب والقوى السياسية والاجتماعية على التزام قواعد عملية سياسية جديدة، تقوم على التداول السلمي ودورية الانتخابات وفصل السلطات واحترام الحقوق والحريات.

لذلك، لا يرتبط قياس درجات التحول السياسي بوجود الدستور كوثيقة سياسية وقانونية في حد ذاتها فحسب، بل أيضًا بمدى استبطان النخب فكرة الدستورانية ومبادئ سمو القانون التأسيسي ووظيفة الدستور الأصلية في تقييد السلطة، ما يعني أن بالقدر الذي يتطلب فيه الخروج من السلطوية وثيقة دستورية جديدة، فإنه يتطلب شرطًا ثقافيًا وسياسيًا يُترجم في صيغة ثقافة دستورية جديدة تولي النصوص والتعاقدات التأسيسية المكتوبة اهتمامًا أكبر، واحترامًا أشد.

لذلك، علينا أن نتذكر جيدًا أن أصل العطب العربي يكمن في الطبيعة السلطوية للأنظمة، وأن مسار الخروج من السلطوية طويل ومعقد، يشكل البناء الدستوري أحد مداخله المُمكنة، لا منتهاه.

إن الجمهوريات العربية الثانية، كما الملكيات العربية المتجددة، التي تتطلب وثيقة دستورية جديدة، تحتاج بالقدر ذاته - في العمق - شرطًا ثقافيًا وسياسيًا، يُترجم في صيغة ثقافة دستورية جديدة، تُخرج النصوص الدستورية من دائرة الهشاشة واللايقين والتقريبية.

يبدو فحص دلالات وأبعاد التحول السياسي، الذي (ربما) يدشنه دستور 2011 في المغرب، متوقفًا على تعقّد تطبيقه وتفعيله، وعلى الإشكالات التي تطرحها مرحلة الانتقال الدستوري، إذ لا يستطيع الباحث في قضايا دستور 2011 التمييز بسهولة بين قراءته كنصٍّ سياسي وقانوني، وكجواب عن سياق تاريخي داخلي بآثارٍ إقليمية مؤكدة، والتعرض لبعض الإشكاليات المرتبطة بتفعيله أو «تنزيله» بالمصطلح السياسي المغربي «الدّارج»، وهي إشكاليات ما انفكت تتزايد منذ دخول الدستور حيز التنفيذ بعد صدور ظهير تنفيذي في 29 تموز/يوليو 2011، ما جعل خطاب تطبيق الدستور يعوض خطاب الإصلاح الدستوري الذي ظل مهيمنا عقودًا طويلة داخل الحياة السياسية.

يتعلق جوهر هذه الإشكاليات بتعقد مرحلة الانتقال الدستوري التي تعيشها بلادنا، منذ بدء تنفيذ الدستور، والتي ستستمر، على الأقل، طوال الولاية التشريعية لمجلس النواب المنتخب في 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، بعد انتخاب مجلس المستشارين المنصوص عليه في الدستور، ومن ثم تنصيب المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للسلطة القضائية والمجلس الاقتصادي والبيئي ومؤسسات وهيئات الحكامة الجيدة المنصوص عليها في الباب 12، الجديد منها والموجود قبل دستور 2011، والتي ستكون قوانين تأليفها وسلطاتها موضوع تشريع صادر عن البرلمان.

تعني مرحلة الانتقال الدستوري المرحلة اللازمة لإصدار مجموعة من النصوص القانونية التي نصّ عليها الدستور، سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو بالقوانين التنظيمية، التي ربما تتجاوز وحدها العشرين نصًا.

إننا أمام دستور مغربي غير مكتمل، ولا شك في أن مساحات الفراغ داخل كتلة دستورية في طور التشكل النهائي ستخلف عددًا من ارتباكات التفعيل في انتظار قوانين تنظيمية عدة أخرى لا تقل أهمية. ولأن الأمر يتعلق بنظام دستوري يعتمد منطق البرلمانية الثنائية، ويقف في الطريق بين الملكية التنفيذية والملكية البرلمانية، فإن استكمال البناء الدستوري يرتبط موضوعيًا بالتدافع بين التأويل الرئاسي والتأويل البرلماني، ما يجعل الولاية التشريعية الأولى في ظل هذا الدستور تأخذ طابعًا شبه تأسيسيّ، ويجعل بالتالي لمرحلة الانتقال الدستوري أهمية قصوى في استكمال كتابة النصف الثاني من الدستور.

ستمكننا نهاية مرحلة الانتقال الدستوري وحدها من تشكيل رؤية واضحة عن هذا النظام الدستوري والمؤسساتي. وإلى ذلك الحين ستظل مساحة البياضات متسعة، ما يعقد التدبير القانوني لهذه المرحلة الانتقالية، ويفتح المجال لتوالد الإشكاليات، ولا سيما مع ارتباكات المخطط التشريعي الذي حدد أولويات التفعيل القانوني والمؤسسات خلال هذه المرحلة.

من جهة أخرى، يبدو أن النَّفَس البرنامجي الذي طغى على الدستور، والذي يسمح بقراءته كوثيقة للسياسات العامة، يحمل – في سياق انفجار الطلب الاجتماعي – مخاطر تمثّله كحقيبة للسياسات، لا كميثاق تأسيسي وسياسي.

لاحظ متتبِّعُو الحياة السياسية المغربية حدة النقاشات العمومية التي واكبت تفعيل الوثيقة الدستورية. وعلى الرغم من رصد بعض ردات الفعل التقليدية المقللة من أهمية «الشكل» و«النص» أمام المضمون السياسي، تشكل الاستمرارية جزءًا من ثوابت السلوك السياسي للنخب مع الدستور، حيث استبطنت الأحزاب عادة «محدودية» و«هامشية» و«ازدواجية» و«تقريبية» النص الدستوري، مفضلة التوافقات السياسية على التقيد بالنصوص القانونية، ومؤمنة بأن التوافق يمكن أن يكون بديلًا من تطبيق القانون والدستور. لكن من المهم التأكيد أن ردات الفعل هذه لم تشكل الحالة العامة، كما كان يحصل في السابق، حيث تميل اتجاهات عريضة داخل الرأي العام والطبقة السياسية إلى فحص التقعيد الدستوري للسلوك والممارسات السياسية، عندما تطرح أي إشكالية للحوار العمومي، ما يعني أننا ربما نعيش تقدمًا نسبيًا على مستوى الثقافة الدستورية، وعلى مستوى تمثل الفاعلين السياسيين مسألة سمو الوثيقة الدستورية. إنه تقدم لا يسمح بـ «قراءة دستورية للدستور»، تنطلق من فكرة الدستور الواحد عوض الدستور المركّب والمزدوج، ثم من فكرة الدستور الذي يؤطر المؤسسات كلها داخل هندسته القانونية، حيث يمكن القول إن المغرب يزاوج بين التوافر على دستور جديد ومتقدم، والاستناد إلى ثقافة سياسية قديمة تتحكم في تطبيقه وتفعيله وتأويله، ما لا يجعل احترام «الشرعية الدستورية» القاعدة السائدة، ولا يجعل الحياة الدستورية مطابقة للواقع السياسي كله، وهذا من شأنه أن يعزز فرضية استمرار هشاشة فكرة «الدستورانية».

لا شك في أن جزءًا من الدولة في المغرب - كما يتضح، على الأقل، من الخطاب الديني الرسمي - يريد أن يحتفظ من الماضي، في بعض الحالات، بفكرة - طورها الملك الحسن الثاني - هي أسبقية وأولوية وسمو النظام السياسي على مؤسسة الدستور نفسه. كما أن جزءًا من النخب الحكومية وغير الحكومية تريد، هي الأخرى، في بعض الحالات، أن تحتفظ من الماضي بفكرة - طورها اليسار سابقًا - هي أولوية الثقة على التعاقد المكتوب، وأسبقية السياسي على الدستوري.

لذلك، تريد الدولة، في بعض الحالات، أن تبدو أقوى من الدستور وأكبر منه. في المقابل، تبدو الحكومة أضعف من الدستور، مثلها مثل فاعلين سياسيين كثر يعانون أزمة تمثيل حادة لدستور 2011، ويستمرون في استبطان روح دستور 1996.

على الرغم من أن خطاب بعض الفاعلين السياسيين المغاربة ربط بين «نجاح» التجربة الدستورية الحالية والحاجة إلى التأويل الديمقراطي للدستور، فقليلًا ما يُتنبه إلى أن هذا الحديث المتضخم عن «التأويل» هو دليل على «الحدود الموضوعية للنص الدستوري» التي لا تجعله منتجًا - في حد ذاته - لآثاره الإيجابية، إلا انطلاقًا من نوعية القراءة التي تقدَّم له، ما يعني تعليق أهمية النص على الطريقة التي سيتمثل بها الفاعلون الأساسيون، وبالتالي ترك الدستور «رهينة» الحياة السياسية، الأمر الذي من شأنه جعل خطاب «التأويل» يفتح بعض المخاطر على فكرة «الدستور» نفسها، ويكشف مأزق «الدستورانية» الجديدة وحدودها.

المراجع

1- العربية

كتب

أتركين، محمد. الدستور والدستورانية. الدار البيضاء، [د. ن.]، 2007. (سلسلة الدراسات الدستورية)

الأشهب، محمد عبد السلام. أخلاقيات المناقشة: في فلسفة التواصل لهابرماس. عمّان: ورد للنشر والتوزيع، 2013.

اعبيزة، عبد الغني. البرلمان المغربي والمسؤولية السياسية للحكومة: دراسة دستورية وسياسية مقارنة. الرباط: دار القلم، 2013.

أفاية، محمد نور الدين. الحداثة والتواصل في الفلسفة النقدية المعاصرة: نموذج هابرماس. ط 2. الدار البيضاء: أفريقيا الشرق، 1998.

______. الديمقراطية المنقوصة: في ممكنات الخروج من التسلطية وعوائقه. بيروت: منتدى المعارف، 2013.

أكنوش، عبد اللطيف. واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن 21. الدار البيضاء: مكتبة بروفانس، 1999.

الأنصاري، محمد جابر. العرب والسياسة: أين الخلل؟. ط 2. بيروت: دار الساقي، 2000.

أومليل، علي. الإصلاحية العربية والدولة الوطنية. بيروت؛ الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 2006.

البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة. جنيف: الاتحاد البرلماني الدولي، 2006.

برو، فيليب. علم الاجتماع السياسي. ترجمة محمد عرب صاصيلا. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998.

بسيوني، محمود شريف ومحمد هلال. الجمهورية الثانية في مصر. القاهرة: دار الشروق، 2012.

بشارة، عزمي. الثورة التونسية المجيدة: بنية ثورة وصيرورتها من خلال يومياتها. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

______. في الثورة والقابلية للثورة. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

______. المجتمع المدني: دراسة نقدية. ط 6. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

بشارة، مروان. العربي الخفي: وعود الثورات العربية ومخاطرها. ترجمة موسى الحالول. بيروت: الدار العربية للعلوم - ناشرون، ومركز الجزيرة للدراسات، 2013.

بلقزيز، عبد الإله. ثورات وخيبات: في التغيير الذي لم يكتمل. بيروت: منتدى المعارف، 2012.

______. الدولة والمجتمع: جدليات التوحيد والانقسام في الاجتماع العربي المعاصر. بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2008.

بندورو، عمر. النظام السياسي المغربي. الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2002.

التجربة البرلمانية المغربية السادسة، 1997-2002: أعمال الندوة الوطنية المنظمة من طرف مركز الدراسات الدستورية والسياسية، كلية الحقوق، مراكش 10-11 أكتوبر 2003: مهداة إلى الأستاذ المصطفى خطابي. تنسيق أمحمد مالكي. مراكش: جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مركز الدراسات الدستورية والسياسية، 2006. (سلسلة الندوات والأيام الدراسية؛ 24)

تقرير حول الجهوية المتقدمة: مرفوع إلى العناية السامية الجلالة الملك محمد السادس: الكتاب الأول: التصور العام. الرباط: اللجنة الاستشارية للجهوية، [د. ت.].

التمثيلية، الوساطة، والمشاركة في النظام السياسي المغربي: كتاب تكريمي للأستاذ عبد الرحمن القادري. تنسيق عبد الله ساعف. أكدال- الرباط: دار الملتقى، 1997.

التنصيب البرلماني لحكومة بنكيران الثانية: إشكاليات ومواقف. تنسيق حسن طارق. الرباط: منشورات الحوار العمومي، 2014. (الحوار العمومي؛ العدد الخامس)

حركات، محمد، العربي الجعيدي وعلي بوعبيد. تحديث العمل العمومي: وثيقة عمل تقييم العمل العمومي: مسالك من أجل نقاش. الرباط: مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، وفريد ويتش إيبرت، 2005.

الحسين، أحمد مصطفى. مدخل إلى تحليل السياسات العامة. عمّان: المركز العالمي للدراسات السياسية، 2002.

خمري، سعيد. روح الدستور. الدار البيضاء: منشورات دفاتر سياسية، ومطبعة النجاح الجديدة، 2012.

دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة. الرباط: منشورات مجلة الحقوق، 2012. (سلسلة الأعداد الخاصة؛ 5)

الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011. الرباط: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2011. (سلسلة نصوص ووثائق؛ 246)

الدستور الجديد ووهم التغيير. تنسيق عمر بندورو. الرباط: دفاتر وجهة نظر، 2011. (دفاتر وجهة نظر؛ 24)

دستور حقوق الإنسان. تنسيق حسن طارق وأحمد مفيد. الرباط: المجلة المغربية للسياسات العمومية، 2013.

دليل حول الضمانات الدستورية والآليات المؤسساتية لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها. الرباط: المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان، [د. ت.].

الدين والدولة في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظّمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013.

الرضواني، محمد. التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000. الرباط: [د. ن.]، 2011.

ركح، عبد العزيز. ما بعد الدولة – الأمة عند يورغن هابرماس. الجزائر: منشورات الاختلاف؛ الرباط: دار الأمان، 2011. (مسائل فلسفية)

ساعف، عبد الله. رهانات التحول السياسي في المغرب. ط 2. الرباط: منشورات دفاتر سياسية، 2004. (سلسلة نقد السياسة)

السعيد، أمين. مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011. تقديم أمينة المسعودي. الرباط: موقع العلوم القانونية، 2014. (سلسلة البحث الأكاديمي)

سليم، رضوان. الثورة الديمقراطية. الرباط: منشورات الجدل، 2013.

شعبان، عبد الحسين. جدل الهويات في العراق: الدولة والمواطنة. بيروت: الدار العربية للعلوم – ناشرون، 2010.

صاغية، حازم. وداع العروبة. بيروت: دار الساقي، 1999.

طارق، حسن. السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد. الرباط: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2012. (سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية؛ 92)

______. المجتمع المغربي وسؤال المواطنة والديمقراطية والسياسة. طرابلس الغرب: دار مكتبة الفكر، 2010. (دراسات وأبحاث؛ 17)

______ وعبد العلي حامي الدين. دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية: قراءات متقاطعة. الرباط: منشورات سلسلة الحوار العمومي، 2011.

الطوزي، محمد. الملكية والإسلام السياسي في المغرب. ترجمة محمد حاتمي وخالد شكراوي؛ راجع نصوصه عبد الرحيم بنحادة. الدار البيضاء: نشر الفنك، 2001.

عبد الفتاح، نبيل. النخبة والثورة: الدولة والإسلام السياسي والقومية والليبرالية. القاهرة: دار العين للنشر، 2013.

عبد اللطيف، كمال. الثورات العربية: تحديات جديدة، ومعارك مرتقبة. الرباط: منشورات كلية الآداب، 2013. (سلسلة بحوث ودراسات؛ 61)

العروي، عبد الله. مفهوم الدولة. بيروت؛ الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 2012.

غدنز، أنتوني. علم الاجتماع. ترجمة فايز الصياغ. بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2005.

غليون، برهان. المحنة العربية: الدولة ضد الأمة. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2003.

الفقي، عماد. الدستور.. الحالة المصرية: أسئلة وإجابات في ضوء الدساتير المقارنة. القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، 2012.

الفكر السياسي في القرن العشرين: المجلد الثاني. تحرير تيرنس بول وريتشارد بيللاي؛ ترجمة مي مقلد؛ مراجعة طلعة الشايب. القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2010. (موسوعة كمبريدج للتاريخ)

قلوش، مصطفى. النظام الدستوري المغربي: 1- المؤسسة الملكية. الرباط: شركة بابل للطباعة والنشر، 1997.

كتيّب عن إنشاء وتقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. جنيف: مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، 1995. (سلسلة التدريب المهني؛ 4)

كوثراني، وجيه. هويات فائضة... مواطنة منقوصة. بيروت: دار الطليعة، 2004.

المثقف وتحولات الربيع العربي. مكناس: كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 2013. (سلسلة الندوات؛ 34)

المجلس الاقتصادي والاجتماعي: النموذج المغربي. إشراف حسن طارق وجمال حطابي. الرباط: منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، 2010.

مجموعة مؤلفين. الانفجار العربي الكبير: في الأبعاد الثقافية والسياسية. بيروت؛ الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

مجموعة مؤلفين. ثورة تونس: الأسباب والسياقات والتحديات. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

مراجعة الدستور المغربي 1992: دراسات وتحاليل. الرباط: المطبعة الملكية، 1992.

المسكيني، فتحي. الهوية والحرية: نحو أنوار جديدة. بيروت: جداول للنشر، 2011.

______. الهوية والزمان: تأويلات فينومينولوجية لمسألة «النحن». بيروت: دار الطليعة، 2001.

معاشو، عبد الله وحسن طارق. دليل التواصل بين البرلمانيين والمجتمع المدني. مراكش: منشورات منتدى المواطنة، 2007.

______. دليل المشاركة في الانتخابات الجماعية الترابية. مراكش: منشورات منتدى المواطنة، 2009.

معتصم، محمد. النظام السياسي الدستوري المغربي. الدار البيضاء: إيزيس للنشر، 1992.

مودن، عبد الحي، عبد الأحد السبتي وإدريس كسيكس. أسئلة حول انطلاق الربيع العربي. تقديم الطيب بن الغازي. الرباط: منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 2012. (سلسلة بحوث ودراسات؛ 49)

النظام السياسي في دستور مصر الجديد: رؤى وتوصيات. القاهرة: منتدى البدائل العربي، 2012.

النويضي، عبد العزيز. الإصلاح الدستوري في المملكة المغربية: القضايا الأساسية. الرباط: [د. ن.]، 2005.

هنتغنتون، صاموئيل. أمريكا: الأنا والآخر، من نحن؟: الجدل الكبير في أمريكا. ترجمة عثمان الجبالي المثلوتي. طرابلس - ليبيا: منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، 2006.

الهوية المغربية في ضوء محدداتها الدستورية. الرباط: مطبوعات أكاديمية المملكة المغربية، 2012.

دوريات

أحمد، حسن إبراهيم. «اليساري والقومي في الحراك الثوري العربي.» الطريق: السنة 72، العدد 4، شتاء 2013.

الأيام (الرباط): العدد 516، 23 آذار/ مارس 2012.

بلمليح، سمير. «رئيس الدولة ورئيس الحكومة في دستور 2011.» **مسالك (الدار البيضاء)**: العددان 19-20، 2012.

«البيعة الوجه الآخر: الافتتاحية.» **الآن**: 24 آب/ أغسطس 2012.

بوز، أحمد. «رئيس الحكومة في الهندسة الدستورية الجديدة.» **المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية**: العدد 3، حزيران/ يونيو 2012.

بوزيان، عليان. «القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له: دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة.» **الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية**: العدد 10، حزيران/ يونيو 2013.

«توضيحات المرصد الأمازيغي للحقوق والحريات.» **عدالة جوست**: العدد 11، أيار/ مايو 2011.

حامي الدين، عبد العلي. «دفاعًا عن التعايش بين الملك ورئيس الحكومة.» **هسبريس**: 1 آذار/ مارس 2013.

الحبيب، سهيل. «الثورة على دولة الاستقلال، وماهية التحول الديمقراطي في الفكر الأيديولوجي التونسي المعاصر.» **عمران**: العدد 6، خريف 2013.

حنفي، حسن. «الثورة والهوية والعمل العربي المشترك.» **الديمقراطية**: السنة 13، العدد 50، نيسان/ أبريل 2013.

خوخو، محسن لحسن. «الانتقال الديمقراطي بالمغرب: دراسة سوسيولوجية لتحولات الحياة السياسية المغربية.» **فكر ونقد**: العدد 47، آذار/ مارس 2002.

«دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة.» **الحقوق**: سلسلة الأعداد الخاصة؛ العدد 5، أيار/ مايو 2012.

الدقاق، الحبيب. «البرلمان وحقوق الإنسان بالمغرب.» **آفاق برلمانية عربية**: العدد 1، شباط/ فبراير 2011.

الديالمي، عبد الصمد. «الهوية والدين.» **آفاق (الرباط)**: العدد 74، حزيران/ يونيو 2007.

ريكور، روبير. «من السلطة إلى العنف: أفول السياسة.» ترجمة فؤاد مخوخ. **مجلة فكر ونقد** (الرباط): عدد 56، شباط/ فبراير 2004.

الساسي، محمد. «الدستور العرفي.» **المساء**: 6/ 9/ 2012.

______. «دستور الملكية غير البرلمانية.» **الحياة**: 23/ 6/ 2011.

العلوي، سعيد بنسعيد. «نهاية الأيديولوجيات.» **الشرق الأوسط**: 27/ 12/ 2013.

العلوي، هشام بن عبد الله. «البيعة بين الممارسة الديمقراطية والحكم الثيوقراطي.» **وجهة نظر**: العدد 55، شتاء 2013.

عمارة، محمد. «إما الجامعة الإسلامية... أو التشرذم والتفتيت.» **الديمقراطية**: السنة 13، العدد 50، نيسان/ أبريل 2013.

عيسى، محمد عبد الشفيع. «الدستور والثورة: درس الماضي ونداء المستقبل: حالة مصر.» **المستقبل العربي** (بيروت): العدد 401، تموز/ يوليو 2012.

فونسيكا، دافيد. «أثر هابرماس في الفقه الدستوري المعاصر.» **مجلة القانون العام وعلم السياسة** (بيروت): العدد 6، 2007.

محمد، عبد العليم. «البحث عن هوية جديدة.» **الديمقراطية** (القاهرة): العدد 47، [د. ت.].

«مذكرة أولية للمنظمة المغربية لحقوق الإنسان.» **عدالة جوست**: العدد 11، أيار/ مايو 2011.

«مذكرة الجمعية المغربية للبحث والتبادل الثقافي.» **عدالة جوست**: العدد 11، أيار/ مايو 2011.

مرقس، سمير. «الدساتير وتقدم الأوطان.. السياقات والتجليات.» **الديمقراطية** (القاهرة): السنة 14، العدد 52، كانون الثاني/ يناير 2014.

«مقترحات بيت الحكمة.» **عدالة جوست**: العدد 11، أيار/ مايو 2011.

«مقترحات الشبكة الأمازيغية من أجل المواطنة.» **عدالة جوست**: العدد 11، أيار/ مايو 2011.

الملتقى: العدد 26، أيار/ مايو 2011.

لحميداني، طه. «البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية.» المجلة المغربية للسياسات العمومية: العدد 8، صيف 2012.

المومني، نذير. «أعمال هابرماس ومجال السياسات العمومية.» مجلة أبحاث (الرباط): العدد 56، شتاء 2004.

2- الأجنبية

Books

Azzouzi, Abdelhak et André Cobanis. *Le Néo-constitutionalisme Marocain à l'épreuve du printemps arabe*. Paris: L'Harmattan, 2011.

Bahbouhi, T. *L'Expérience parlementaire au Maroc*. Rabat: Editions Toubkal, 1985.

Bekkali, Abdeslam. *L'An 1 de la cyber démocratie au Maroc 20 Février 2011*. Rabat: Edition Hammouch, 2012.

Bouabid, Ali, Larabi Jaidi et Mohammed Harakat. *L'évaluation de l'action publique: Pistes pour un débat: Document de travail*. Rabat: Freidrich Ebert Stiftung; Salé - Maroc: Fondation Abderrahim Bouabid, 2004. (Modernisation de l'action publique)

Carcassonne, Guy. *La Constitution*. Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume. 10ème éd. Paris: Seuil, 2011.

Giraud, Olivier et Philippe Warin (dirs.). *Politiques publiques et démocratie*. Paris: La Découverte, 2008.

Habermas, Jurgen. *Après l'Etat-nation: Une nouvelle constellation politique*. traduction de R. Rochlitze. Paris: Fayard, 2000. (Pluriel)

_______. *L'Intégration républicaine: Essai de théorie politique*. Traduction de R. Rochlitze. Paris: Fayard, 1998. (Pluriel)

Heurtin, Jean-Philippe. *L'Espace public parlementaire: Essai sur les raisons du législateur*. Paris: Presses Universitaires de France, 1999.

Massardier, Gilles. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2003. (U Science politique)

Muller, Pierre. *Les Politiques publiques*. 8ème éd. Paris: Presses Universitaires de France, 1990. (Que sais-je?)

Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle: Guide des bonnes pratiques. Genève: Union Interparlementaire, 2006.

Schwartzenberg, Roger-Gérard. *Sociologie Politique*. 5ème éd. Paris: Montchrestien, 1998. (Domat politique)

Touraine, Alain. *Un Nouveau paradigme: Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*. Paris: Fayard, 2005.

Periodicals

«Analyse: Partage des pouvoirs, la grand disillusion.» *Tel quel*: 28 Mars 2012.

El Mossadeq, Rkia. «Jeu de consensus et développements constitutionnel et électoral au Maroc.» *Annuaire de l'Afrique du Nord*: tome 31, 1992.

Guibal, Michel. «La Suprématie constitutionnelle au Maroc.» *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*: no. 3, juillet-septembre 1978.

Iraqi, Fahd. «Crime contre la démocratie.» *Tel Quel*: 17-23 mai 2013.

Menouni, Abdeltif. «Le Recours à l'article 19: Une nouvelle lecture de la constitution.» *Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc*: no. 15, 1er semester, 1984.

Rousset, Michel. «La Constitution de 2011 n'a pas résolu tous les problèmes: Interview.» *Maroc Hebdo*: no. 98, 30 juin 2012.

Séhimi, Mustapha. «Le Changement, c'est maintenant et demain.» *Maroc Hebdo*: no. 98, 30 juin 2012.

______. «Constitution et règles constitutionnelles au Maroc.» *Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc*: no. 10, 1981.

Touzeil-Divina, Mathieu. «Printemps et Révolutions arabes: Un renouveau pour la séparation des pouvoirs.» *Pouvoirs*: no. 143, novembre 2012.

Tozy, Mohamed. «Représentation/intercession: Les enjeux du pouvoir dans les champs politiques désamorcés.» *Annuaire de l'Afrique du Nord*: vol. 28, 1989.

فهرس عام

- ب -